



TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS URBANAS

Uma Perspetiva Relacional

TATIANE CRISTINA SERRANO

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO

Orientador: Professora Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro
Breda Lacerda Vázquez

JUNHO DE 2015

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO – 2014/2015

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

SECÇÃO DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

Tel. +351-22-508 1903

Fax. +351-22-508 1486

✉ mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano - 2014/2015, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2015.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor de acordo com o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa – Portugal.

Aos meus Pais, Irmãos e Amigos

“A mente que se abre para uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.”

Albert Einstein

AGRADECIMENTOS

A concretização de mais uma etapa é estimulante, afinal são muitas horas de dedicação e de esforço exclusivo que ao final resultam em uma satisfação pessoal sem medida. É a aquisição de conhecimento de outros que passa a fazer parte de nós e acrescenta valor e significado à vida. Por esta razão, torna-se indispensável agradecer àqueles que fizeram parte deste importante percurso.

Agradeço a *Deus* por permitir viver experiências como esta e por ter sonhos sempre mais altos que o meu.

À *Professora Isabel Breda Vázquez* por dedicar-se com excelência nesta orientação, sempre paciente e atenciosa. Agradeço por me ensinar, não somente o conteúdo académico, mas também lições que levarei para a vida, em especial a virtude da perseverança.

Aos *professores e colaboradores* da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto – Secção de Planeamento do Território e Ambiente pela qualidade de ensino, incentivos e apoio nesses dois anos letivos.

Aos meus pais, *Otávio e Rosana*, que mais uma vez motivaram e apoiaram meus grandes projetos de vida. Sou imensamente grata por tê-los como referência de determinação e empenho e pela coragem (e princípios) que os levaram à assumirem esta grande responsabilidade.

As minhas irmãs, *Taiane, Ana Carolina e Kátia*, que apesar da distância, estiveram presentes em todos os momentos e me ajudaram a equilibrar a saudade de casa, dos amigos e dos familiares – “sempre, sempre...mesmo com um oceano de distância”.

Aos meus novos amigos portugueses, *Ana Castro, Tiago Isidro, Inês Vieira, Rita Vaz, Ana Viegas e Filipe Barros*, que de muitas formas me apoiaram e fizeram melhores os meus dias no Porto. Hoje tenho uma segunda casa.

Agradeço à *Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo* que autorizou a utilização do programa de regularização fundiária como estudo de caso desta dissertação e contribuiu com a disponibilização de diversos materiais. Em particular, destaco a *Diretora do Departamento de Assuntos Fundiários* pela atenção e auxílio.

À minha amiga e conselheira, *Tatiana Urbanovick*, apoio constante para as minhas ideias e planos, que pareciam estar em um futuro distante.

E, aos *amigos e familiares*, que estiveram presentes ao longo desse período, compartilhando bons momentos, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Esta dissertação intitulada, *Transferência de Políticas Urbanas: uma perspectiva relacional*, visa analisar o processo de transferência de políticas urbanas tendo em atenção as escalas espaciais e os agentes envolvidos.

A importância desta análise decorre da existência de insuficiências no estudo da transferência de políticas que sugerem a necessidade de considerar perspectivas complementares.

Neste sentido, esta dissertação apresenta uma proposta metodológica pautada numa perspectiva relacional que contém aspetos teóricos e metodológicos da transferência de políticas, da aprendizagem, da difusão de políticas, da convergência de políticas e da mobilidade das políticas urbanas.

A proposta metodológica é aplicada ao *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* localizado no Estado de São Paulo – Brasil devido ao seu interessante processo de formulação e por caracterizar-se como um instrumento de nível local para enfrentamento de um problema de âmbito nacional – a irregularidade fundiária urbana.

A aplicação da metodologia relacional permite visualizar na íntegra o processo de transferência de políticas e seus resultados por meio de uma visão mais ampla que contempla os diversos atores e estruturas envolvidos, a produção (social) dos espaços urbanos e a transformação das políticas (ideias, práticas, etc) em movimento.

Conclui-se que a proposta metodológica tem a capacidade para solucionar as insuficiências identificadas no debate em torno da transferência de políticas. Apoia-se num método diferenciado que amplia os horizontes de investigação do conceito, contribuindo para otimizar as análises do processo de transferência.

PALAVRAS-CHAVE: Transferência de Políticas Urbanas, Metodologia Relacional, Processo de Transformação, Regularização Fundiária, Brasil.

ABSTRACT

This dissertation entitled “*Urban Policy Transfer: a relational perspective*” aims to analyse the urban policy transfer process, bearing in mind the spatial scales and the stakeholders involved.

The importance of this analysis follows the existence of gaps in the study of policy transfer that suggests the need to consider complementary perspectives.

In this respect, this dissertation presents a methodological proposal guided by a relational perspective that has theoretical and methodologic aspects of policy transfer, lesson-drawing, policy convergence and urban policy mobilities.

The methodological proposal is applied to the *Land Regularization Programme of São Bernardo do Campo*, located in the State of São Paulo – Brazil, due on the one hand to the interesting policy formulation process and on the other hand to being a local level instrument to face a nation-wide problem – the urban land irregularity.

The application of the relational methodology provides a complete visualization of the policy transfer and its results by means of a broader vision that includes the diverse actors and structures involved, the (social) production of the urban spaces and the policy (ideas, practices, etc.) transformation “in motion”.

It is concluded that the methodological proposal has the ability to rectify the gaps identified in the policy transfer debate, since it is based on a differentiated method that expand the concept investigation horizon, which contributes to optimize the analysis of the transfer process.

KEYWORDS: Urban Policy Transfer, Relational Methodology, Transformation Process, Land Regularization, Brazil.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v
ÍNDICE DE FIGURAS	x
ÍNDICE DE QUADROS	xii
ÍNDICE DE TABELAS	xiii
SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	xiv
 1. INTRODUÇÃO	1
1.1. TEMÁTICA E OBJETIVOS	1
1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	2
 2. TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: CARACTERÍSTICAS E INSUFICIÊNCIAS	5
2.1. MUDANÇAS NO ESPAÇO, NAS ESCALAS E NAS POLÍTICAS	5
2.2. POLÍTICAS URBANAS: NOVO CONTEXTO . . . NOVOS CONCEITOS	7
2.3. A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	10
2.3.1. CARACTERIZAÇÃO DO CONCEITO	10
2.3.2. ABORDAGENS DO ESTUDO	12
2.3.3. O PAPEL DOS ATORES NA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	15
2.3.4. PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA	19
2.3.5. A PRÁTICA DE TRANSFERIR POLÍTICAS	20
2.4. TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: INSUFICIÊNCIAS DA INVESTIGAÇÃO	27
 3. TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS URBANAS: UMA PERSPECTIVA RELACIONAL	29
3.1. FUTUROS PARA A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	29
3.2. APRENDIZAGEM	31
3.2.1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PROSPETIVA	33
3.3. DIFUSÃO DE POLÍTICAS	34
3.3.1. MECANISMOS DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS	35
3.3.2. ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO	40

3.4. CONVERGÊNCIA/DIVERGÊNCIA DE POLÍTICAS	40
3.4.1. UMA METODOLOGIA DE ANÁLISE PARA A CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS	42
3.5. MOBILIDADE DAS POLÍTICAS URBANAS	44
3.5.1. APLICAÇÃO DO CONCEITO DE MOBILIDADE DAS POLÍTICAS URBANAS	48
3.6. SÍNTESE: RELAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS COM . . .	50
3.6.1. APRENDIZAGEM	51
3.6.2. DIFUSÃO DE POLÍTICAS	53
3.6.3. CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS	54
3.6.4. MOBILIDADE DAS POLÍTICAS URBANAS	55
3.7. PROPOSTA METODOLÓGICA	57
3.7.1. ETAPA I: DEFINIÇÃO DAS FASES DE RASTREIO	58
3.7.2. ETAPA II: RASTREAMENTO DO PROCESSO POR FASES	60
3.7.2. ETAPA III: CONSTRUÇÃO DE UMA LINHA DO TEMPO	62
3.8 SÍNTESE GERAL	63
 4. ESTUDO DE CASO: PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO	
FUNDIÁRIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO BRASIL	65
4.1. ENQUADRAMENTO DO ESTUDO DE CASO	65
4.1.1. ASPETO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL	65
4.1.2. BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO	66
4.1.3. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: DESCRIÇÃO DOS ASPETOS METODOLÓGICOS	68
4.2. IDENTIFICAÇÃO DO EXPORTADOR – NÍVEL NACIONAL	70
4.2.1. SÍNTESE DAS AÇÕES: EXPORTADOR EM NÍVEL NACIONAL	75
4.3. CARACTERIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO IMPORTADORA	76
4.3.2. SÍNTESE DAS AÇÕES: CARACTERIZAÇÃO DO IMPORTADOR	84
4.4. IDENTIFICAÇÃO DO IMPORTADOR – NÍVEL LOCAL	85
4.4.1. SÍNTESE DAS AÇÕES: IMPORTADOR EM NÍVEL LOCAL	92
4.5. IMPLEMENTAÇÃO NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA	93
4.5.1. SÍNTESE DAS AÇÕES: IMPLEMENTAÇÃO NO IMPORTADOR	97
4.6. RESULTADOS NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA	98
4.6.1. SÍNTESE DAS AÇÕES: RESULTADOS NO IMPORTADOR	104
4.7. RASTREAMENTO DO PROCESSO: ESQUEMA COMPLETO	104

5. APLICAÇÃO DA PROPOSTA METODOLÓGICA: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	107
5.1. ESTRUTURA DA APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	107
5.2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: FASE A FASE	107
5.2.1. IDENTIFICAÇÃO DO EXPORTADOR – NÍVEL NACIONAL	107
5.2.2. CARACTERIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO IMPORTADORA	109
5.2.3. IDENTIFICAÇÃO DO EXPORTADOR – NÍVEL LOCAL	110
5.2.4. IMPLEMENTAÇÃO DA JURISDIÇÃO IMPORTADORA	113
5.2.5. RESULTADOS NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA	115
5.2.6. RASTREAMENTO DO PROCESSO: ESQUEMA COMPLETO	117
5.3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: METODOLOGIA	118
 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	121
6.1. CONCLUSÕES	121
5.2. RECOMENDAÇÕES	123
 BIBLIOGRAFIA	127
ANEXO I – ENTREVISTA A	141

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 - Esquema das motivações políticas no processo de transferência (<i>adaptado</i> Dolowitz, 2003)	17
Figura 2.2 - Processo de Transferência de Políticas (<i>adaptado</i> Evans e Davies, 1999: 377)	19
Figura 2.3 - Da aprendizagem para a transferência coerciva (<i>adaptado</i> Dolowitz e Marsh, 2000: 10)	22
Figura 3.1 - Mecanismos diretos e indiretos da difusão de políticas (<i>adaptado</i> Börzel e Risse, 2012)	37
Figura 3.2 - Modelo político no Ciclo das Políticas Públicas (<i>adaptado</i> Peel e Lloyd, 2005: 283)	38
Figura 3.3 - Critérios de seleção de boas práticas de três instituições da União Europeia – INTERREG, Observatório Europeu e URBACT (<i>adaptado</i> Vettoretto, 2009)	39
Figura 3.4 - Esquema relacional da transferência de políticas (elaborado pelo autor)	51
Figura 3.5 - Atuação da transferência de políticas e aprendizagem no processo de formulação de políticas (elaborado pelo autor)	52
Figura 3.6 - Esquema de atuação dos agentes <i>versus</i> estruturas (elaborado pelo autor)	54
Figura 3.7 - Da transferência de políticas para a mobilidade de políticas urbanas (elaborado pelo autor)	56
Figura 3.8 - Etapas da proposta metodológica (elaborado pelo autor)	58
Figura 3.9 - Esquema de rastreamento do processo	62
Figura 4.1 - Mapa de localização do Município de São Bernardo do Campo na RMSP (acedido a 8 de novembro de 2013. http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/foto/0,,20927801-EX,00.jpg)	67
Figura 4.2 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Identificação do Exportador em Nível Nacional (elaborado pelo autor)	71
Figura 4.3 - Rastreamento do processo de Identificação do Exportador em Nível Nacional (elaborado pelo autor)	75
Figura 4.4 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Caracterização da Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor)	77
Figura 4.5 - Organograma parcial da Secretaria de Habitação com ênfase no Departamento de Assuntos Fundiário (<i>adaptado</i> FESPSP, 2011 apud São Bernardo do Campo, 2012)	78
Figura 4.6 - Plenária do Plano Plurianual (PPA) Participativo na EMEB Teresa Delta – 26/05/2009 (Fonte: acessado a 11 de fevereiro de 2015. http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/materias/4918.jpg)	80
Figura 4.7 - Ficha de disponibilização de recursos para o programa de regularização fundiária (Fonte: <i>adaptado</i> do anexo da Lei Municipal nº 6.006/2009)	81

Figura 4.8 - Rastreamento do processo de Caracterização da Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor)	85
Figura 4.9 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Identificação do Exportador em Nível Local (elaborado pelo autor)	85
Figura 4.10 - Estrutura do <i>Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo</i> definido pelo Grupo de Trabalho (<i>adaptado</i> Secretaria de habitação, 2010b)	87
Figura 4.11 - Deliberações dos Fóruns do PLHIS acerca da regularização fundiária (<i>adaptado</i> Secretaria de habitação, 2011)	88
Figura 4.12 - Rastreamento do processo de Identificação do Exportador em Nível Local (elaborado pelo autor)	92
Figura 4.13 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Implementação na Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor)	93
Figura 4.14 - Exemplo de implementação do processo de regularização fundiária na Vila 13 de Maio (elaborado pelo autor)	95
Figura 4.15 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para os Resultados na Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor).....	98
Figura 4.16 - Capa do livro SIHISB (<i>adaptado</i> Banco Mundial et al., 2013)	100
Figura 4.17 - Rastreamento do processo dos Resultados na Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor)	104
Figura 4.18 - Rastreamento do Processo completo (elaborado pelo autor)	106
Figura 6.1 - Características do <i>Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo</i> (elaborado pelo autor)	124

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 4.A - Organizações associadas ao MNRU.....	72
Quadro 4.B - Áreas de atuação do FNRU	73
Quadro 4.C - Principais instrumentos do Estatuto da Cidade	73
Quadro 4.D - Principais avanços da Lei Federal nº 11.977/2009.....	75
Quadro 4.E - Instrumentos para regularização fundiária previstos na Lei Municipal nº 5.959/2009	79
Quadro 4.F - Áreas de atuação do Concidade neste período de rastreamento.....	82
Quadro 4.G - Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino e Extensão - FUNEP	83
Quadro 4.H - Etapas de Trabalho	86
Quadro 4.I - Participação do Instituto Polis no processo de revisão do Plano Diretor	99
Quadro 4.J - Prêmio Selo Mérito 2013.....	103

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 - O quadro conceitual da Transferência de Políticas (<i>adaptado</i> Dolowitz e Marsh, 2000: 9)	21
Tabela 3.1 - Avaliação de Política Prospetiva com recomendações (<i>adaptado</i> Rose. 1991; 1993; Mossberger e Wolman, 2003).....	33
Tabela 3.2 - Expectativas teóricas sobre o alcance, o grau e a direção da convergência de políticas (<i>adaptado</i> Holzinger e Knill, 2005: 780)	43
Tabela 3.3 - Mecanismos causais da convergência de políticas (<i>adaptado</i> Holzinger e Knill, 2005: 780)	44
Tabela 3.4 - Transferência de Políticas <i>versus</i> Mobilidade das Políticas (<i>adaptado</i> Peck, 2011: 775) ..	45
Tabela 3.5 - “Método Móvel” para estudo das <i>assemblagens políticas</i> , mobilidades e mutações (<i>adaptado</i> McCann e Ward, 2012a: 48).....	49
Tabela 3.6 - Semelhança dos mecanismos de convergência de políticas e transferência de políticas (elaborado pelo autor)	54
Tabela 3.7 - Síntese da relação de complementaridade dos temas (elaborado pelo autor).....	59
Tabela 4.1 - Linhas programáticas e programas de intervenção definidos no PLHIS com destaque para o programa de regularização fundiária (<i>adaptado</i> São Bernardo do Campo, 2012:101).....	84
Tabela 4.2 - Síntese do <i>Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo</i>	89
Tabela 4.3 - Distribuição dos atores de acordo com as etapas e produtos do programa de regularização fundiária e níveis de atuação (elaborado pelo autor).....	95
Tabela 4.4 - Áreas em processo de regularização fundiária agrupadas por etapas (<i>adaptado</i> Secretaria de habitação, 2015b).....	102

SÍMBOLOS, ACRÔNIMOS E ABREVIATURAS

ABCD – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema

ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano

APRM-B – Área de Proteção e Recuperação aos Mananciais da Represa Billings

CAZEIS – Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em Zona Especial de Interesse Social

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CEF – Caixa Econômica Federal

CETESB – Centro Tecnológico de Saneamento Básico

CMO – Concelho Municipal do Orçamento

COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização

CONCIDADE – Concelho da Cidade e do Meio Ambiente

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

DECUA – Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental

EMEB – Escola Municipal de Ensino Básico

EUA – Estados Unidos da América (*United States of America*, sigla em inglês USA)

FAMERJ – Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FESPSP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana

FUNEP – Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino e Extensão

GDN – Global Development Network

GT – Grupo de Trabalho

HABISP – Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Paulo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

LPA – Linha Programática

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

ONG – Organização não-governamental

OP – Orçamento Participativo

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMRR – Plano Municipal de Redução de Risco

PMSBC – Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PPA – Plano Plurianual

PRIS – Programa de Recuperação de Interesse Social

PT – Partido dos Trabalhadores

RIIA – Royal Institute of International Affairs

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SBC – São Bernardo do Campo

SEHAB – Secretaria de Habitação

SIHISB – Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

UE – União Europeia (*European Union*, sigla em inglês: EU)

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

1

INTRODUÇÃO

1.1. TEMÁTICA E OBJETIVOS

Nos dias atuais, no contexto da política urbana contemporânea, as palavras-chave que destacam-se são globalização, governança urbana, reconfiguração das escalas, competitividade, entre outras que expressam um novo cenário caracterizado por mudanças no espaço, nas escalas e nas políticas. Observa-se o surgimento de inúmeras práticas e processos até então desconhecidos, mas que trazem consigo uma ampla variedade de atores, conceitos e modelos que definem a política urbana. Com isso, a formulação de políticas no âmbito da nova política urbana não se desenvolve em um plano, mas ocupa um espaço tridimensional em constante movimento, associando diferentes locais e atores, estes, sujeitos a contextos sociais e urbanos muito específicos (Peck e Theodore, 2010).

Este novo ambiente de formulação de políticas é marcado ainda pela constante necessidade dos decisores políticos buscarem em distintos locais, políticas e práticas que possam ser aplicadas localmente e que resultem em soluções para os variados problemas urbanos (McCann e Ward, 2010). Essa busca incessante, por sua vez, se caracteriza como um meio alternativo de "fazer política" que atenda a diversos contextos de forma rápida e eficaz. Por outro lado, esses novos contornos da política urbana contemporânea exigem que tais fenômenos sejam também estudados, a fim de analisar e compreender a teoria e a prática desses processos em desenvolvimento.

Portanto, surgem com esta finalidade diversos conceitos que buscam entender por meio de ângulos diferenciados, os recentes processos e práticas no âmbito das políticas urbanas, destacando-se: a aprendizagem, a convergência de políticas, a difusão de políticas, a mobilidade das políticas urbanas e a transferência de políticas. Esses temas distinguem-se entre si com características, metodologias e definições específicas, mas compartilham do mesmo cenário de transformação.

Esta dissertação intitulada, *Transferência de Políticas Urbanas: uma perspectiva relacional*, pretende analisar o processo de transferência de políticas urbanas tendo em atenção as escalas espaciais e os agentes envolvidos. A transferência de políticas é selecionada como conceito central por destacar-se como uma ferramenta de análise de diversos fenómenos e pela existência de insuficiências na investigação que justifica a importância deste estudo.

As insuficiências relacionam-se com aspetos em que o conceito atribui atenção excessiva em detrimento a outros e acarreta análises incompletas dos processos e práticas em questão. Com isso, é necessário ampliar o espectro de análise da transferência de políticas, a fim de conseguir aproveitar as contribuições do conceito até então, mas também considerar outras perspetivas teóricas e empíricas.

Neste sentido, esta dissertação apresenta uma proposta metodológica pautada em uma perspetiva relacional que agrupa uma diversidade de elementos da transferência de políticas, da aprendizagem, da difusão de políticas, da convergência de políticas e da mobilidade das políticas urbanas. O intuito é compreender as relações existentes entre os conceitos e de que forma, temas distintos podem contribuir para sanar as insuficiências e enriquecer a investigação da transferência de políticas.

A proposta metodológica é aplicada ao *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* município localizado no Estado de São Paulo – Brasil. A seleção do programa justifica-se pelo seu interessante processo de formulação que permite visualizar as diferentes escalas espaciais e agentes de transferência e por ser um importante instrumento de nível local para enfrentamento de um problema de âmbito nacional – a irregularidade fundiária urbana.

1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho se estrutura em seis capítulos como segue:

No *Capítulo 1* apresenta-se a temática desenvolvida neste trabalho, bem como os objetivos da pesquisa e a esquematização da estrutura.

No *Capítulo 2* expõe-se o novo contexto de mudança na política urbana e suas implicações. Aborda detalhadamente a transferência de políticas, abrangendo suas características, abordagens e processo. E conclui-se o capítulo com a identificação das insuficiências de investigação.

No *Capítulo 3* abordam-se os possíveis futuros para a transferência de políticas e caracterizam-se os demais temas: aprendizagem, convergência de políticas, difusão de políticas e mobilidade das políticas urbanas. Em seguida é apresentada uma síntese relacional entre a transferência de políticas e os outros temas. Conclui-se o capítulo com o desenvolvimento de uma proposta metodológica para a análise do processo de transferência de políticas.

No *Capítulo 4* a proposta metodológica é aplicada ao estudo de caso, o *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* (Brasil) e propõe-se compreender o processo de formulação do programa através de suas várias etapas e fases.

No *Capítulo 5* são apresentadas os principais resultados decorrentes da aplicação da proposta metodológica e procede-se à sua discussão tendo em conta a literatura debatida nos capítulos 2 e 3.

Por fim, no *Capítulo 6* conclui-se a presente dissertação por meio de uma análise crítica de sua contribuição para o estudo da transferência de políticas e indicam-se algumas recomendações para futuras pesquisas.

2

**TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS:
CARACTERÍSTICAS E
INSUFICIÊNCIAS****2.1. MUDANÇAS NO ESPAÇO, NAS ESCALAS E NA POLÍTICA**

O espaço é um produto social criado a partir da mistura de formas jurídicas, políticas, económicas, práticas e estruturas sociais (Lefebvre, 1991 apud Martin et al., 2003). Compreender o espaço como produto social é reconhecer os múltiplos significados sociais do espaço e da espacialidade da atividade humana. A investigação das dinâmicas espaciais na política urbana está inserida na análise das escalas (Martin et al., 2003).

Reconhece-se que os fluxos não são amarrados nas localidades, regiões e territórios. Ao contrário, a escala, o lugar, as cidades globais, a neoliberização e o planeamento urbano têm confrontado com as complexas relações e mutuamente constitutivas entre a urbanização e processos que operam através e além das cidades, interligando-as com outras escalas (McCann, 2011a). Cada escala, na qual o processo de urbanização se desdobra, simultaneamente, vincula relações sociais dentro de arenas geográficas determinadas e hierarquiza lugares e territórios (Brenner, 2010).

Neste contexto, se apresenta com papel fundamental a *globalização*. O termo globalização se refere “a um processo dialético ambivalente, onde o movimento de mercadorias, capitais, moedas, pessoas e informações no espaço geográfico é continuamente expandido e acelerado; e infraestruturas espaciais relativamente fixas e imóveis são produzidas, reconfiguradas e/ou transformadas para permitir tal movimento expandido e acelerado” (Brenner, 2010: 540). Entende-se o termo como uma *reterritorialização* dos espaços, tanto socioeconómico como político-institucional, que se desdobram, simultaneamente, em múltiplas escalas geográficas sobrepostas.

Desta forma, se argumenta que a globalização tem envolvido uma reconfiguração muito específica – a *reconfiguração das escalas*. Anteriormente, a escala nacional era dominante na coordenação do poder público e económico. Com o crescimento da atividade da escala supranacional e subnacional, as funções de Estado e governo se alteraram implicando transferência de autoridade e responsabilidade para essas outras escalas, o que resulta em novas formas de governança urbana. Swyngedouw (1992 apud Martin et al., 2003; Brenner, 2010) considera que esse fenómeno é um processo de *glocalização* – o processo combinado de globalização e de reconfiguração territorial local.

A *governança urbana* nas últimas décadas implica reorganização dos locais de poder entre as instituições do Estado e a sociedade civil, numa abertura do processo de decisão na política urbana (McCann, 2003). Argumenta-se, que nesta configuração, sobressai a menor escala da política urbana – o local, onde as esferas sociais, políticas e económicas se manifestam em espaços delimitados localmente que, no entanto, interagem e se expressam em escalas muito mais amplas (Martin et al., 2003). Portanto, se mostra muito relevante à escala subnacional com suas instituições locais de governança e responsabilidades quanto aos serviços sociais, desenvolvimento económico, prestação de infraestruturas, etc (Painter, 1995; Peterson, 1995; Stewart e Stoker, 1995 apud Martin et al., 2003).

Este aumento de responsabilidade acompanha ainda uma mudança na orientação política. Observa-se, que a governança urbana abrange a abertura a grupos fora do Estado, parcerias público-privadas e se realinha para outras direções (ex. competitividade) na formulação de políticas. Esta mudança no contexto de formulação de políticas significa a necessidade dos atores políticos moldarem seus argumentos e práticas de acordo com as oportunidades e limitações (McCann, 2003). Com isso, a política urbana torna-se mais neoliberal em sua orientação e estrutura e “fazer política” se caracteriza com grande complexidade e incerteza (Martin et al., 2003).

McCann (2008) afirma que, enquanto as cidades competem para atrair e reter o investimento, os atores neste novo cenário da política urbana – desde os políticos e profissionais de políticas públicas, privadas, e representantes de diversas organizações – também cooperam, compartilham ideias, conhecimentos, modelos de políticas e melhores práticas por meio de estruturas estatais fundamentais, organizações nacionais e internacionais, contatos interpessoais, visitas de averiguação. A prática da política urbana deste século, não envolve apenas o lado da oferta – pesquisadores, consultores, empresários, mas também o lado da procura, igualmente variado – políticos locais e funcionários do governo, representantes de organizações dos movimentos sociais urbanos, etc (McCann, 2010 apud Clarke, 2012).

A impressão que se tem é que o “mundo político” está em constante movimento. Em sentido figurado, McCann e Ward (2010: 175) alegam que os decisores políticos parecem estar sob crescente pressão para “começar a se mexer”, buscar últimas tendências e convertê-las em formas localmente apropriadas. Os decisores políticos contemporâneos, em todas as escalas, fazem “varreduras” pela paisagem política por meio de publicações, relatórios profissionais, meios de comunicação em busca de melhores práticas que podem ser aplicadas em nível local. Entretanto, por sua vez, tem-se o movimento relacional da política urbana contemporânea, e por outro as políticas e processos de formulação de políticas intensamente e fundamentalmente locais e territoriais.

O desafio está no “poder de representar discursivamente o espacial, social e limites ideológicos da cidade como objeto de governar; para fixar temporariamente os limites do espaço urbano governável para determinados fins políticos” (Jessop, 1997; Jonas e Wilson, 1999 apud Martin et al., 2003: 116). A *representação* e o *discurso* são lentes de análise cada vez mais importantes para a política urbana por fornecerem uma estrutura de análise do papel dos valores, histórias e ideais para moldar o mundo social, refletindo na mudança e no conflito. E cabe, ao estudo das políticas urbanas, se concentrar em descobrir as mudanças nas práticas políticas e identificar os elementos-chave dessa mudança para desenvolver caminhos e soluções aplicáveis aos mais variados contextos urbanos, espacialidades e territórios (Martin et al., 2003).

Raco e Imrie (2000 apud McCann, 2008: 3) expressam claramente essa questão e ressaltam elementos importantes dessa discussão – “estou preocupado com a experiência no que se refere ao complexo conjunto de pessoas, conceitos, modelos, iniciativas e técnicas que definem a política urbana e na forma como essa experiência desempenha um papel na orientação das imaginações e práticas de atores de política urbana em determinadas direções, para certas escalas, problematizações específicas e respostas programáticas”.

2.2. POLÍTICAS URBANAS: NOVO CONTEXTO . . . NOVOS CONCEITOS

É certo, que todo esse cenário caracterizado por reconfigurações – das escalas, do espaço e das políticas ampliaram o espectro para a entrada de novos atores, novos processos e práticas e novas estruturas. São, portanto, outros temas e conceitos tratados. Fala-se da circulação global das políticas urbanas, das políticas em movimento, da aprendizagem, do global-local, do turismo da política, das boas práticas, dentre outras expressões que buscam demonstrar e explicar a variedade e complexidade da prática da política urbana

contemporânea. A nova política urbana induz a necessidade de meios alternativos de “fazer políticas”, mas também de estudá-las, não se caracterizando com uma necessidade apenas teórica de compreender determinados fenômenos, mas também de evoluir na prática, por meio do qual, processos e resultados são explicados, corrigidos e adaptados.

Ocorre que as ideias de planejamento, boas práticas, políticas literalmente “rodam o mundo”. Healey (2010 apud Parnreiter, 2011) argumenta que são movimentos do “ocidente para o restante”, do “mundo desenvolvido para o mundo em desenvolvimento”, do “norte para o sul” – isto é, tudo para toda a parte. E, neste ponto e com este contexto que diversos estudos avançam e se sobressaem com conceitos variados, como a transferência de políticas, aprendizagem, mobilidade das políticas urbanas, convergência de políticas, difusão de políticas, entre outros.

A *mobilidade das políticas urbanas (urban policy mobilities)* analisa como as ideias políticas são mobilizadas, reproduzidas, adaptadas e reutilizadas em lugares diferentes de sua origem (Crivello, 2014). O conceito pauta-se em quadros sociológicos, antropológicos e institucionais, abordando os processos de tomada de decisão, não apenas como uma imitação e repetição de ideias políticas, mas como complexos processos de transformação e adaptação (Peck e Theodore, 2010).

A *difusão de políticas (policy diffusion)*, por sua vez, preocupa-se com qualquer padrão (cronológico e geográfico) de sucessivas adoções de inovações políticas (prática, política, programa), buscando identificar a existência de modelos políticos que se alastram, a área geográfica e as características estruturais dos países envolvidos, a fim de explicar os padrões de adoção de políticas (Freeman e Tester, 1996 apud Stone, 2001a).

A *aprendizagem (lesson-drawing)* enfatiza a cognição e a redefinição de interesses sobre a base de novos conhecimentos que afetam as crenças fundamentais e as ideias por trás das abordagens políticas (Hall, 1993 apud Stone, 2001a). O estudo se dedica ao funcionamento das políticas ou práticas no local de origem (jurisdição exportadora, onde as lições são retiradas), na identificação de lições que podem ser aproveitadas deste local e como podem ser reaplicadas, expondo quais modificações necessárias para garantir bons resultados (Page, 2000).

A *convergência de políticas (policy convergence)* é o possível efeito das trocas como transferências e difusões de políticas. Convergência é o processo em que as políticas tornam-se mais semelhantes ao longo do tempo (Knill, 2005) e a tendência das sociedades desenvolverem formas parecidas nas estruturas, processos e performances (Kerr, 1983 apud Knill, 2005). Entretanto, na mesma medida em que há forças que facilitam a convergência,

existem também aquelas que resistem à convergência, ou seja, forças de divergência. Stead (2013) afirma que as diferenças políticas entre as nações estão enraizadas em suas estruturas, culturas administrativas e profissionais e modelos sociais.

Por fim, cita-se a *transferência de políticas (policy transfer)*. A transferência de políticas envolve-se com o processo de tomada de decisão, pelo qual as políticas e/ou práticas de um sistema político são introduzidas e utilizadas na arena política de outro sistema (Dolowitz, 2003). É a transposição (ideias, práticas, políticas, instituições, modelos, etc) de uma jurisdição a outra (Page, 2000). Como consequência, muitas vezes, é percebida como a forma “fácil” de obter uma política bem-sucedida criada em outro lugar, mas sem reinventar a roda (Crivello, 2014).

Envolto de tantos conceitos, o presente trabalho destaca a **transferência de políticas** como o objeto principal de estudo por seis razões:

- i. A transferência de políticas tem sido a escolha dos decisores políticos diante da complexidade de formular políticas para inúmeros contextos. Uma opção para desenvolvimento rápido de políticas, através das boas práticas e processos de aprendizagem;
- ii. É uma ferramenta de análise de fenómenos como a europeização, globalização, mudanças na política urbana, políticas globais. Uma lente diferenciada de análise para as transformações da política urbana e seus desdobramentos;
- iii. Destaca os mais variados atores envolvidos na troca de informações e conhecimentos (atores estatais e não-estatais, grupos de reflexão, redes, organizações não governamentais, movimentos sociais urbanos), suas relações, características e motivações;
- iv. Apresenta-se como um processo específico no âmbito da elaboração de políticas e consequente produção das cidades;
- v. Coloca-se como um conceito distinto em comparação aos demais (mobilidade, difusão, etc) com características intrínsecas, mas ao mesmo tempo, apresenta certas relações que merecem atenção e destaque;
- vi. Contêm insuficiências no estudo que sugerem a necessidade de considerar perspectivas complementares, a fim de tecer novas abordagens e considerações.

2.3. A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

Como anteriormente citado, é reconhecido que o processo de formulação de políticas tem sofrido constantes alterações em consequência das mudanças na economia mundial e nas estruturas institucionais causadas pela globalização. Tais transformações ocasionaram a necessidade de maior contenção de custos, aumento da pressão sobre as organizações públicas, necessidade de coordenação mais eficaz dos sistemas políticos em todos os setores e níveis de governo, resultando em um ambiente de intensa complexidade e incerteza para formulação das políticas. Desta forma, a *transferência de políticas* surge como uma escolha racional dos decisores políticos para “fazer política” que atenda a esses inúmeros contextos (Davies et al., 2000; Pawnson, 2002 apud Evans, 2009a).

A transferência de políticas tem sido considerada a base de análise de fenómenos como a europeização, globalização e inovação política e aplicada amplamente para classificar e explicar a multiplicidade de processos e dinâmicas que ocorrem dentro e entre os diversos contextos políticos (Benson e Jordan, 2011). Stone (1999) identifica a importância do estudo abordando o lado prático e científico. A autora entende que a transferência representa uma preocupação com os estudos das políticas globais e a necessidade de enfrentamento direto da globalização, reconhecendo que o desenvolvimento do conceito pode esclarecer as circunstâncias em que as ideias, conhecimento e aprendizagem prevalecem sobre os interesses, limitações de recursos e *real-politik* na formulação de políticas.

É notável, que a transferência de conhecimento e aprendizagem moldam uma nova forma de busca, de tomada de decisão e formulação da política, que abrange múltiplas escalas espaciais e temporais. James e Lodge (2003: 186, tradução própria) entendem que, as várias formas de globalização, internacionalização e mesmo a europeização desenham as ideias e instituições que influenciam decisores políticos para além do cenário nacional. Os autores consideram a transferência de políticas como uma “outra forma de fazer política” e os eventos políticos, a existência de grupos de reflexão, as crises económicas, o ambiente de incerteza são contextos, onde surgem as oportunidades a aplicação do conceito.

2.3.1 CARACTERIZAÇÃO DO CONCEITO

A *transferência de políticas* (*policy transfer*) nasce do estudo da política comparativa e tem intenso crescimento entre os anos de 1990 e 2000, entretanto, na década de 1940 já se encontravam estudos focados nas instituições formais do governo, especificamente, na interação entre a sociedade civil e o Estado (Benson e Jordan, 2011). A seguinte evolução da

análise comparativa se encaminha para o estudo da *difusão de políticas* (*policy diffusion*), por meio de pesquisas dos padrões de adoção das políticas baseadas no tempo, na proximidade e semelhanças geográficas. No entanto, na década de 80 os estudiosos da difusão de políticas, através de uma revisão crítica do conceito, entendem que focar-se apenas no processo fragiliza a pesquisa pela necessidade de desenvolver análises também do conteúdo transferido e atores envolvidos (Dolowitz e Marsh, 1996).

O termo transferência de políticas foi utilizado inicialmente por Dolowitz e Marsh (1996; 2000) que estruturaram questões metodológicas para o estudo e contribuíram significativamente para a literatura. Entretanto, Eleanor Westney (1987) e Harold Wolman (1992) já tratavam do tema com outras denominações. Portanto, a transferência de políticas pode ser definida como o processo em que o conhecimento sobre as políticas, medidas administrativas, instituições e ideias em um cenário político (no passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, acordos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político (Dolowitz e Marsh, 2000:5). Compreende ainda, a transferência transcultural de conhecimento sobre as instituições, políticas ou sistemas de implementação de um setor ou nível de governança para outro nível de governo em um país diferente (Evans, 2009a).

Observa-se, portanto, um extenso período de amadurecimento do conceito ao longo de mais de duas décadas de discussões. Pojani e Stead (2014) argumentam o ressurgimento do interesse pela transferência de políticas devido a atual necessidade de combinar as diversas escalas no âmbito das reestruturações provenientes da globalização. Destacam-se a escala macro (global e transnacional), meso (estado) e micro (local, organizacional e rede), entendendo que os processos de mobilização de políticas tornam-se cada vez mais transnacionais em alcance, transescalar na constituição e manifestam-se em complicadas combinações relacionais que suscitam novas formas de avaliação da política (Peck e Theodore, 2010).

O *nível macro* incorpora as novas formas de comunicação (internet, mídias sociais) que facilita a circulação das informações sobre as iniciativas políticas por todo o mundo (Wolman e Page, 2002). Os avanços nas tecnologias de informação e comunicação permitiram que os empreendedores das políticas urbanas pudessem economizar tempo e recursos, mas ainda assim, terem acesso a todo tipo de conteúdo de uma vasta diversidade de locais (Cook e Ward, 2011).

O *nível meso* aborda as mudanças no governo e governança (prudência económica, redução da intervenção do Estado, descentralização, participação pública) e as novas redes de transferência composta por agentes estatais e não estatais (Evans, 2009a; 2009b). Cook

(2008) afirma que a transferência de políticas envolve uma grande variedade de atores e instituições dentro e fora das instituições formais do Estado que resulta em complexas relações de poder por meio de inúmeros lugares e escalas.

O *nível micro* atua especialmente onde os sistemas políticos existentes são considerados inadequados ou desatualizados necessitando de soluções externas para resolução dos problemas (Dolowitz e Marsh, 2000; Evans, 2009a; 2009b). Desta forma, um processo de transferência nasce, em grande parte, pela insatisfação com as políticas existentes, estas consideradas inadequadas e ineficientes (Cook, 2008).

Com isso, entende-se que o estudo da transferência de políticas tem a capacidade de se adaptar em múltiplos níveis e perspectivas disciplinares. Sugerem-se caminhos que a transferência pode seguir de acordo com cinco níveis de espacialidade: *transnacional*, *internacional*, *nacional*, *regional* e *local* (Evans e Davies, 1999). Tais níveis são similares às escalas citadas anteriormente: macro (transnacional e internacional), meso (nacional e regional) e micro (local). Entretanto, o contexto geográfico na transferência de políticas, práticas e modelos é mais do que um “mero cenário de fundo para o desempenho dos atores políticos” (Peck, 2011: 780).

O domínio da transferência de políticas é em si, social e institucionalmente construído, sendo povoada por uma grande variedade de atores e instituições; estruturado por paradigmas políticos relativamente duradouros (Peck, 2011). Estes contextos possuem suas próprias *histórias* e *geografias* que moldam o que se tem visto, em termos de inovações políticas, modelos preferenciais e as melhores práticas. Tais histórias e geografias são relatadas por Harris e Moore (2013) no âmbito das histórias do planejamento. O planejamento urbano (os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano) se caracteriza como participante ativo deste processo de transferência, transação e mobilização de políticas, uma vez que a geografia urbana é fundamental para distinguir as especificidades dos “empréstimos urbanos” e possibilita tecer percepções de como as ideias e conceitos de urbanismo e políticas surgem, são configurados e integrados.

2.3.2 ABORDAGENS DO ESTUDO

Benson e Jordan (2011) consideram a aplicação do estudo da transferência de políticas em três vertentes: (i) desenvolvimento de teorias; (ii) introdução dos argumentos em pesquisas empíricas; e (iii) transferência como forma de orientar e estimular inovação política. Primeiramente, os autores afirmam que diversos investigadores têm desenvolvido

argumentos teóricos sobre a transferência de políticas, o que colabora para a aplicação do conceito. Segundo, os pesquisadores aplicaram esses argumentos teóricos em pesquisas empíricas e obtiveram como resultado a ampliação do estudo para abordar, não somente o Estado, mas também outros atores e locais. E por fim, a terceira, diz respeito a investigação com uma postura mais normativa, isto é, ao promover ativamente a transferência de políticas como um meio para orientar e até mesmo estimular a inovação política, aprendendo com outros contextos políticos.

A literatura sobre o tema se organiza em *duas escolas* distintas. A primeira se refere aos estudos que não utilizam diretamente o rótulo “transferência de políticas”, mas lidam com aspectos do processo utilizando outras nomenclaturas. Entretanto, apesar de esta classe tratar de elementos comuns à transferência de políticas, aborda também outros temas que os diferem da transferência propriamente dita. Para este caso, citam-se *convergência de políticas/policy convergence* (Bennett, 1991; Stead 2013), *difusão de políticas/policy diffusion* (Majone, 1991; Holzinger e Knill, 2005; Lee e Strang, 2006), *mobilidade das políticas/ policy mobilities* (McCann, 2008; 2011; Peck e Theodore, 2010; Clarke, 2012) e *aprendizagem/lesson-drawing* (Rose, 1991; Moore, 2013). A segunda escola apresenta o conceito diretamente e está representada por diversos pesquisadores, como Dolowitz e Marsh (1996; 2000), Mossberger e Wolman (2003), Benson e Jordan (2011), Evans (2009a; 2009b), Marsh e Sharman (2009), Stone (1999; 2001a; 2004; 2012), entre outros.

É importante destacar que, os diversos trabalhos teóricos e empíricos mostram a amplitude de abordagens da transferência de políticas. Atualmente, se reconhece cinco abordagens para o estudo: abordagem centrada no processo, abordagem centrada na prática, abordagem ideacional, abordagem comparativa e abordagem multinível (Evans, 2009b; Pojani e Stead, 2014).

- **Abordagem centrada no processo** – ênfase na análise da estrutura do processo de tomada de decisão por meio do qual se realiza a transferência de políticas e as relações entre os agentes e suas dependências. A abordagem concentra-se no processo de transferência diretamente.
- **Abordagem centrada na prática** – a transferência de políticas visa ajudar as organizações a resolverem os problemas de política pública, encaminhando para a aprendizagem. Segue três direções, a aprendizagem organizacional, políticas baseadas em evidências e políticas públicas comparativas.

- **Abordagem ideacional** – foco na aprendizagem social, nas comunidades epistêmicas e nas abordagens discursivas. Argumenta que um *sistema de ideias* influencia como os decisores políticos “aprendem a aprender”.
- **Abordagem comparativa** – esta abordagem contém comparações e normalmente empregam descrições qualitativas e métodos quantitativos. Parte do pressuposto que todos os estudos de transferência de políticas devem empregar uma metodologia comparativa.
- **Abordagem multinível** – caracteriza-se como uma preocupação com a compreensão dos resultados da transferência por meio da combinação dos níveis de investigação macro, meso e micro.

Independente da abordagem utilizada para estudo, ressalta-se que, a transferência de políticas é composta por processos *políticos* e *técnicos*. Os sistemas técnicos são formas de conhecimento (ex. técnicas estatísticas e cálculo) que definem, delineiam, codificam e medem determinados objetos políticos, tornando-os disponíveis para comparação, avaliação e formulação de políticas. A técnica é diferenciada da política devido a sua configuração ser imparcial e neutra, enquanto a política descreve a ação voluntária para um interesse particular (Prince, 2010). A circulação de políticas exige que a política seja também técnica – produzir política como técnica para que exista independente do contexto político local (Clarke, 2012). Trabalho técnico e político são necessários para desenvolver uma “*assemblagem política*” coerente.

A “*assemblagem política*” (*policy assemblage*) é um termo cada vez mais comum na geografia e nos estudos urbanos (McFarlane, 2009 apud McCann, 2011b) e designa as políticas e territórios que os atores governam composta por elementos locais e extra locais. Uma “composição” de peças do próximo e do longe, fixas e móveis, de conhecimentos técnicos, regulamentos, capacidades institucionais, etc., reunidas em uma forma específica para interesses particulares e afins (McCann e Ward, 2012a). É o encontro intencional de pessoas, capacidades institucionais, perícia, modelos, técnicas e tecnologias, a partir de fontes locais e de outros lugares. A formulação de políticas urbanas parte da circulação de “partes de outros lugares” e as cidades são *assemblagens translocais emergentes*¹ (McCann, 2011b: 144).

Sendo assim, a transferência de políticas envolve processos técnicos por meio dos quais os objetos políticos em transferência são definidos, delimitados e imaginados no lugar em que será inserido. Isto concede ao objeto político uma *forma global*: um objeto com validade universal em ambos os locais, referenciado em seu sistema técnico. Os complexos processos

¹ Noção de *Urbanismo Móvel* - *Mobile Urbanism* (McCann e Ward 2011b: 144)

de “*assemblagem política*” em que as motivações políticas divergentes são alinhadas, traduções são efetuadas e as novas formas políticas são criadas, resultando na reconstituição do objeto político como uma forma global e, portanto, a efetivação da transferência de políticas. Entretanto, a fabricação de uma forma global envolve, necessariamente, a realização de uma “*assemblagem global*” (*global assemblage*) que forneça meios para que uma forma global seja articulada em um lugar em particular, isto é, em outro território.

As “*assemblagens*” criam territórios. Territórios são mais do que espaços, não são fixos para todos os tempos, e estão sempre sendo feitos, desfeitos e refeitos. Este processo constante (fazer e refazer) é o mesmo das “*assemblagens*” – eles (“*assemblagem*” e território) seguem em tempos juntos e em tempos separados (Wise, 2005 apud McCann, 2011b). Este processo remete a *montagem do urbanismo* (*assembling urbanism*) defendido por McCann e Ward (2012a), que busca compreender como e com que consequências o urbanismo é montado intencionalmente por meio da recolha e fixação de recursos globalmente móveis, ideias e conhecimentos dos atores políticos. Os autores afirmam:

A *montagem do urbanismo* aponta para o fato de que as cidades são feitas através do trabalho de seus habitantes, dos esforços de atores políticos localizados em outros lugares e por meio do poder de carga e das relações desiguais entre os vários intervenientes, tudo inserido em contextos sociais e materiais que tendem complicar as hipóteses de simples causalidade (McCann e Ward, 2012a: 43).

Por fim, esta afirmação abre a discussão para um dos principais elementos da transferência de políticas: os *agentes de transferência* (Stone, 1999).

2.3.3 O PAPEL DOS ATORES NA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

Não é possível expor o papel dos atores na transferência de políticas sem apresentar o novo papel dos atores na sociedade. Meyer (2010) define um interessante processo de transição do ator na sociedade a partir do camponês, homem-cidadão e ator. O *camponês* deve ser tratado humanamente pelas autoridades, mas é pouco para fazer exigências. O *homem-cidadão* da modernidade tem interesses legítimos dentro das regras do sistema, pode influenciar as elites e legitimar a agência para exigir os benefícios. O emergente *ator* autoriza a agência, não só para representar interesses próprios, mas também para escolher e gerenciar ativamente as regras do ambiente social.

Para Meyer (2010) a institucionalização muda o papel do indivíduo como ator em ações e escolhas. Os indivíduos passaram a serem vistos não apenas com direito a ter direitos, mas

também como agentes ativos que exercem esses direitos e com uma ampla variedade de interesses sociais. O indivíduo moderno como ator é dotado com competências e poderes para protagonizar. Este cenário é conformado pela transição ocorrida do “velho institucionalismo” que trata dos padrões em que as pessoas, grupos e as sociedades são incorporados para o “novo institucionalismo” que aborda os padrões de autonomia, delimitação e orientação dos atores.

O *novo institucionalismo* refere-se às relações entre as instituições e transformações sociais (Hall e Taylor, 1996; March e Olsen, 2005 apud Oliveira, 2011) e ao modo como o funcionamento das instituições é influenciado pelas relações sociais (Granovetter, 1985 apud Oliveira, 2011). Consideram-se, portanto três vertentes *neoinstitucionalistas*: institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico. O *institucionalismo da escolha racional* centra-se no papel dos atores e na perspectiva de ação para maximizar os benefícios próprios, o *institucionalismo sociológico* argumenta que a ação está vinculada a necessidade de adequação com as normas e práticas da sociedade e por fim, o *institucionalismo histórico*, abrange as duas formas de ação por entender que os indivíduos são atores racionais agindo em benefício próprio e atores sociais com normas e regras (Hall e Taylor, 1996; Healey, 2007 apud Oliveira, 2011).

Desta forma, Stone (2001a) afirma que, a transferência de políticas resulta de um processo racional de tomada de decisão de imitação, cópia e modificação que enfatiza a lógica da escolha na seleção de ideias políticas, a interpretação das circunstâncias ou do ambiente e (limitada) racionalidade na adaptação. Portanto, os agentes de transferência atuam neste novo “formato” apresentado por Meyer (2010): *agentes ativos com amplas variedades de interesses sociais dotados com competências e poderes para protagonizar*.

Dolowitz (2003) argumenta que qualquer indivíduo pode aprender algo feito em outro lugar (seja no exterior ou simplesmente na próxima cidade) e utilizar essa informação. Não existe um número limitado de itens transferíveis, de modo que não há um limite de indivíduos que podem envolver-se no processo de transferência de políticas. Torna-se necessário, entretanto, pela existência de diferentes agentes, identificar e especificar o papel desempenhado e a natureza da transferência que está a ocorrer (Evans e Davies, 1999), ou seja, entender a motivação do indivíduo ou sistema político em iniciar um processo de transferência que pode partir de pressões internas ou externas – Figura 2.1 (Dolowitz, 2003).

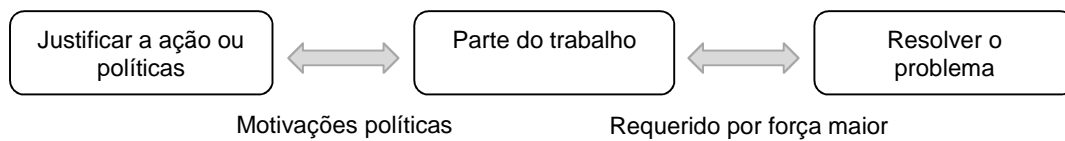


Figura 2.1 - Esquema das motivações políticas no processo de transferência (*adaptado* Dolowitz, 2003).

O autor entende que as oportunidades de transferências podem surgir durante as funções de trabalho "regulares", numa busca na internet, nas discussões em conferências ou até mesmo de ideias adquiridas por meio das interações em uma determinada rede política.

QUEM SÃO OS AGENTES DE TRANSFERÊNCIA?

A literatura apresenta dois tipos de transferência que se diferenciam pela tipologia de atores envolvidos (Stone, 2004): transferência suave (*soft transfer*) e transferência rígida (*hard transfer*).

(i) *Transferência suave (soft transfer)*

Esta categoria é desenvolvida por grupos de reflexão (think tanks), conselhos empresariais, universidades, organizações não-governamentais, organizações internacionais, atores não-estatais, entre outros. Utilizam a autoridade ou competência intelectual para reforçar e legitimar certas formas de política ou padrões normativos (ex. melhores práticas). Consideram-se três formas de ação desses agentes de transferência no suporte dos decisores políticos: (i) agem como financiadores para a difusão e articulação de ideias políticas; (ii) atuam como banco de dados, pesquisadores e defensores de ideias políticas; e (iii) como construtores de coalizões e organizadores de rede (Stone, 2001a).

Sobre esta categoria é interessante explorar melhor as redes e os grupos de reflexão (think tanks). As *redes* possuem como característica principal a existência de um problema em comum, a troca de informação, o debate, o desacordo, a persuasão, a busca de soluções e respostas políticas adequadas. Dentro dessas redes, o conhecimento desenvolvido fornece informações importantes e recursos analíticos que podem ser utilizados para a propagação de ideias e reformas através da rede, bem como fora dela. Sendo assim, quando as redes incluem a participação ativa e o envolvimento dos decisores políticos, as normas, valores e as aspirações das redes podem ter um impacto significativo na opinião da elite e na cultura do debate público (Stone, 2001a).

Os *grupos de reflexão (think tanks)*, por sua vez, são institutos de pesquisas políticas envolvidos no estudo de um determinado domínio ou de uma vasta gama de questões com intuito de aconselhar o debate político e informar o debate público. São constituídos por organizações não-governamentais e algumas semigovernamentais, divergindo quanto dimensões, ideologias, recursos, qualidade e quantidade de produção de investigação. A relação existente entre os grupos de reflexão na evolução das políticas globais e regionais reside em sua grande capacidade de transferência de políticas. Estas organizações têm auxiliado no transporte de ideias e conhecimento sobre políticas e práticas de um contexto para outro. Alguns exemplos de grupos de reflexão são Urban Institute (EUA), Fabian Society (Grã-Bretanha), Global Development Network – GDN (EUA), Fondation Jean Jaurès (França), Friedrich-Ebert Foundation (Alemanha), entre outras (Stone, 2001b).

(ii) *Transferência rígida (hard transfer)*

Este tipo de transferência se efetiva por meio dos funcionários políticos que estão mais inseridos na transferência de práticas e instrumentos no âmbito das decisões do executivo, legislativo e regulamentação. No entanto, as redes também podem ser vistas como mecanismos de transferência “rígida”, isto é, no modo de governação - regulação, coordenação política, conjugação de autoridade e de tomada de decisão conjunta. Esta abordagem centra-se sobre a estrutura e os processos pelos quais a política comum é organizada. No geral, há uma interdependência funcional entre atores públicos e privados, na medida em que as redes facilitam que os recursos sejam mobilizados para os objetivos políticos comuns fora dos domínios hierárquicos do governo (Börzel, 1998 apud Stone, 2004).

Para além dessas categorias, a literatura apresenta um consenso de que a política urbana não deve ser negociada apenas entre os políticos locais, diretores do concelho, políticos nacionais/internacionais, burocratas, consultores, pesquisadores. Ao contrário, os cidadãos e seus representantes, movimentos e organizações sociais devem participar do processo. A geografia propriamente relacional da política urbana deve reconhecer essa situação e considerar, não apenas as relações desses grupos e organizações, mas também as relações entre as autoridades locais e seus constituintes (Clarke, 2012). A ênfase na participação dos cidadãos nas teorias e práticas de planeamento acrescenta outra camada de complexidade ao processo de transferência de políticas, uma vez que a participação pública é fundamental para a manutenção da integridade cultural de uma cidade (Sanyal, 2005 apud Khirfan e Jaffer, 2013).

2.3.4 PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA

O processo de transferência de políticas (Figura 2.2), sugerido por Evans e Davies (1999) consiste em um percurso de doze fases. A capacidade de circulação por cada fase depende de fatores ambientais (ex. condições económicas, mudanças de governo) e dos agentes de transferência. Complementar ao item anterior apresentado, este circuito aplica a análise da política em rede que permite se concentrar no papel dos agentes no processo de transferência de políticas e ajuda a avaliar a dimensão cognitiva do processo de tomada de decisão, ou seja, a forma como os decisores políticos adquirem conhecimento e permitem a transferência.

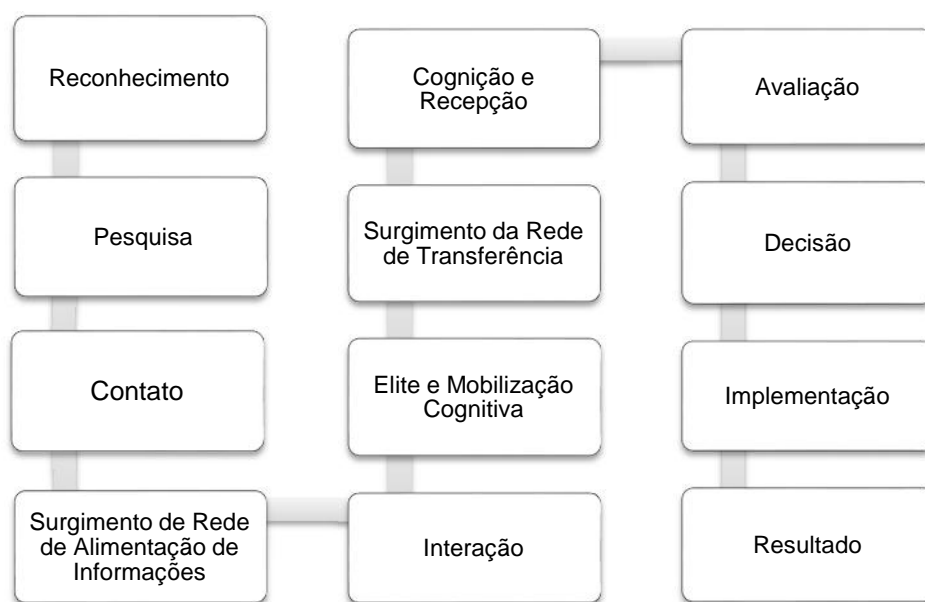


Figura 2.2 - Processo de Transferência de Políticas (adaptado Evans e Davies 1999: 377).

Em síntese, a sequência das doze fases é composta por reconhecimento, pesquisa, contato, surgimento de uma rede de alimentação de informações, cognição e recepção, surgimento de uma rede de transferência, elite e mobilização cognitiva, interação, avaliação, decisão, implementação e resultado.

O *reconhecimento* é a identificação por parte de uma elite, políticos, burocratas de um problema que exige solução. A *pesquisa* é o momento de engate de busca de ideias políticas que geralmente é caracterizada por tentativa e erro. No *contato* o agente de transferência deve identificar os recursos necessários para satisfazer de forma bem-sucedida a política. No *surgimento de rede de alimentação e informação* o agente demonstrará a qualidade do acesso às redes de comunicação e conhecimento.

A *cognição e receção* é o período de recebimento da informação fornecida. É no *surgimento da rede de transferência* que a qualidade do agente e recursos é colocada à prova. Na *elite e mobilização*, o agente deve fornecer as informações detalhadas sobre o objeto que será transferido e sua relação ao problema anteriormente apresentado. Na *interação* espera-se que os agentes de transferência organizem reuniões para troca de ideias entre os envolvidos.

A *avaliação* é fundamental para determinar os objetos de transferência, o grau da transferência e os pré-requisitos (aspetos de compatibilidade entre importador-exportador). Na *decisão* entende-se que não se trata de um caso isolado, mas uma parte integrante do processo de decisão. A *implementação* é essencial na análise, tendo em vista que não executar a transferência, o processo é considerado incompleto. E por fim, os *resultados* se caracterizam pela avaliação posterior, a fim de perceber se o problema inicial foi sanado ou encaminha-se para a solução, caso contrário, é necessário realizar os ajustes e adaptações necessárias.

2.3.5 A PRÁTICA DE TRANSFERIR POLÍTICAS

Pelo exposto, é possível perceber que o estudo da transferência de políticas se desenvolve a princípio na teorização dos fenómenos – na *descrição* de como é a transferência, na *explicação* do porquê determinada transferência ocorre e na *prescrição* do modo como a transferência deve ser feita (Evans, 2009a). Entretanto, a frequente aplicação do conceito para diminuir riscos e incertezas, por imposição de organizações internacionais ou países dominantes, por simples modismo ou uma solução rápida em resposta a pressão política, fez com que a pesquisa avançasse na produção de métodos para os estudos empíricos (Mossberger e Wolman, 2003).

Reconhecendo não ser suficiente descrever as ideias da transferência de políticas sem apresentar o processo pelo qual se desenvolve, Dolowitz e Marsh (1996; 2000) elaboram um *Quadro Conceitual* (Tabela 2.1) para situar de forma mais ampla e estruturar o processo de transferência para auxiliar na avaliação do valor acrescentado inerente ao conceito. Para isso, é necessário considerar a transferência de políticas como uma *variável dependente* (explicar o processo) e também como uma *variável independente* (explicar os resultados). Este quadro conceitual tem sido amplamente aplicado (total ou parcial) em diversos estudos teóricos e práticos por fornecer uma visão geral da abrangência da transferência de políticas e um caminho prático de pesquisa.

Tabela 2.1- O quadro conceitual da Transferência de Políticas (*adaptado* Dolowitz e Marsh, 2000: 9).

Por que Transferir? Continuo (continuum) Querer.....Ter			Quem está envolvido na transferência	Que é transferido	De onde			Graus de Transferência	Restrições à transferência	Como divulgar Transferência de Políticas	Como a Transferência leva ao fracasso da Política
<i>Voluntária</i>	<i>Mista</i>	<i>Coerciva</i>			<i>Passado</i>	<i>Nacional</i>	<i>Internacional</i>				
Aprendizagem racionalidade perfeita	Aprendizagem racionalidade limitada	Imposição direta	Funcionário eleitos	Políticas <i>Objetivos</i> <i>Conteúdos</i> <i>Instrumentos</i>	Interno	Governos Estaduais	Organizações internacionais	Cópia	Políticas complexas <i>Jornais</i> <i>Revistas</i> <i>Televisão</i> <i>Radio</i>	Mídias	Transferência Uniforme
	Pressões internacionais <i>Imagens</i> <i>Consensos</i> <i>Percepções</i>		Burocratas Empregados civis	Programas	Global	Governos Municipais	Regional Governo Local	Emulação	Políticas Passadas	Relatórios <i>comissionado</i> <i>não</i> <i>comissionado</i>	Transferência incompleta
	Externalidades	Pressão de grupos	Instituições			Autoridades Locais		Misto	Estrutura Institucional	Conferências	Transferência inapropriada
	Condicionalidade <i>Empréstimos</i> <i>Condições</i> <i>associadas à</i> <i>atividade</i> <i>empresarial</i>	Partidos políticos	Ideologias					Inspiração	Viabilidade <i>Ideológica</i> <i>Proximidade</i> <i>cultural</i> <i>Tecnológica</i> <i>Económica</i> <i>Burocrática</i>	Encontros/ Visitas	
	Obrigações	Empresários políticos/ Especialistas	Atitudes/ Valores culturais						Linguagem	Demonstração <i>escritas</i> <i>verbais</i>	
			Consultores Think Tanks Corporações Internacionais Instituições Supranacionais	Lições Negativas			Relações passadas				

O *Modelo Dolowitz e Marsh* (1996; 2000) se estrutura em sete perguntas-chave: (i) O que motiva os decisores políticos a iniciarem um processo de transferência de políticas?; (ii) Quem são os atores-chave envolvidos no processo de transferência de políticas?; (iii) O que é transferido?; (iv) De onde as lições são selecionadas?; (v) Quais são os diferentes graus de transferência?; (vi) O que restringe ou facilita o processo de transferência de políticas?; e (vii) Como o processo de transferência de política é relacionado com a política “sucesso” ou com a política “falha”?.

O QUE MOTIVA OS DECISORES POLÍTICOS A INICIAREM UM PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS?

A motivação de um indivíduo ou um sistema político em iniciar um processo de transferência de política tem igual importância de *como* e *de que forma* a busca por modelos e ideias irá se realizar (Dolowitz, 2003). Essa questão está enquadrada em uma linha contínua – o *continuum* (Figura 2.3) assim denominado pelos autores, Dolowitz e Marsh (2000: 13) que parte da aprendizagem para a imposição direta de um programa, política ou arranjo institucional de um sistema político a outro. Esta linha é um dispositivo que permite pensar de maneira mais sistemática sobre os processos envolvidos, auxiliando na estruturação dos trabalhos empíricos. Entende-se que, muitos casos de transferência voluntária se desenvolvem com elementos de coerção e a linha contínua ajuda a identificar se a transferência, mesmo iniciando de forma voluntária, varia ao longo do tempo para uma versão mais coerciva.

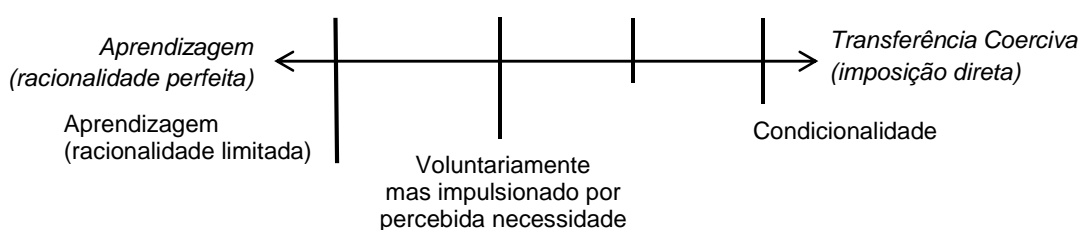


Figura 2.3 - Da aprendizagem para a transferência coerciva (*adaptado* Dolowitz e Marsh, 2000: 10).

As extremidades representam tipos ideais, portanto, as situações tendem a se estabelecerem ao longo do espectro. Apesar do pressuposto da racionalidade inerente a maioria dos estudos sobre a transferência de políticas é raro que os atores sejam perfeitamente racionais. Os atores do processo de transferência estão atuando em condições de mais ou menos

racionalidade porque é quase impossível para qualquer pessoa no âmbito de uma política de tomada de decisões, ser completamente racional ou totalmente irracional. As maiorias dos decisores políticos atuam com informações limitadas ou dentro dos limites da "racionalidade limitada", influenciados por suas percepções de uma situação e suas percepções nem sempre condizem completamente com a situação real, distanciando assim da "racionalidade perfeita" (Dolowitz e Marsh, 1996; 2000; Dolowitz, 2003).

Com base nesse critério – da aprendizagem à imposição direta, os autores identificam dois tipos de transferência de políticas: transferência voluntária e transferência coerciva. A *transferência voluntária* indica que os atores políticos de um determinado local tiram "lições" de um ou mais lugares para posteriormente aplicar em seu próprio sistema político. É a transferência em formato de aprendizagem. A transferência coerciva ocorre onde um determinado governo ou instituição forçam (de diferentes formas) um governo a adotar certa política. Divide-se em transferência coerciva *direta* onde um governo força outro a aplicar determinada política ou transferência coerciva *indireta* causada por externalidades (ex. surgimento de um consenso internacional).

Sobre a *condicionalidade*, torna-se interessante citar algumas características relevantes para a compreensão dos modos persuasivos existentes na transferência de políticas, por exemplo, por meio da influência de organizações internacionais, como a União Europeia - UE, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial que introduz políticas semelhantes em países distintos (Lal 2001 apud Stone, 2004). Consideram-se cinco características:

- **Indução** – direciona a instauração de políticas que, de outra forma, o governo não teria iniciado;
- **Seletividade** – ajuda concedida apenas aos países que já exibem um "bom" ambiente político;
- **Paternalismo** – tentativa de obtenção de ajuda em bens e serviços que favoreçam;
- **Moderação** – busca de proteção contra inversão política que pode ocorrer com um novo governo. Defere-se da indução porque não há nenhuma divergência política entre beneficiário e doador;
- **Sinalização** – auxílio utilizado como um dispositivo de premiação do "bom" comportamento político do país beneficiário.

QUEM SÃO OS ATORES-CHAVE ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS?

Foram identificados nove categorias de atores-chaves: funcionários eleitos, partidos políticos, burocratas/funcionários públicos, grupos de pressão, empresários políticos e peritos, as corporações transnacionais, grupos de reflexão (think tanks), instituições governamentais supranacionais e não-governamentais e consultores. Sobre essa questão não é necessário discorrer, uma vez que, o ponto 2.3.3 apresenta detalhadamente os atores envolvidos e suas características.

O QUE É TRANSFERIDO?

Os autores identificam oito objetos: objetivos, conteúdos, instrumentos de política, programas políticos, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas. Porém, atenção à utilização de lições negativas, neste caso é necessário entender o motivo que levaram ao fracasso e assim desenvolver as devidas correções e adaptações porque é comum mascarar a parte problemática e não proceder a avaliação para a aprendizagem necessária. (Dolowitz e Marsh, 2000; Dolowitz, 2003).

DE ONDE AS LIÇÕES SÃO SELECIONADAS?

A busca por lições pode partir de cinco níveis de governança definidos como transnacional, internacional, nacional, regional e local, abrangendo múltiplas escalas espaciais e temporais. (Dolowitz e Marsh, 2000; Benson e Jordan, 2011; Evans e Davies, 1999). Uma das lições mais importante em qualquer estratégia de transferência de políticas é procurar mais de um exemplo, equilibrando as informações coletadas para obter uma imagem mais realista do que está disponível e quais são as vantagens e desvantagens associadas a cada opção (Dolowitz, 2003).

Nesta questão, ressalta-se ainda, uma dimensão pouco explorada na literatura, mas que merece atenção: a *dimensão temporal*. Drussauge-Laguna (2012a) afirma que o tempo influencia de forma direta as escolhas de modelos, o processo e consequentemente os resultados da transferência de políticas. Observa-se, portanto, cinco momentos em que a dimensão temporal atua: (i) a *configuração institucional herdada* limita a forma como as políticas adotadas irão se desdobrar ao longo do tempo; (ii) alguns *processos de transferência levam tempo* para mostrar seus efeitos; (iii) determinados modelos políticos estão vinculados

à *política da moda*; (iv) disponibilidade de *modelos e tecnologias da época*; e (v) *ciclos temporais* representam um momento propício a mudanças.

Introduzir a dimensão temporal à pesquisa da transferência de políticas permite melhor percepção das mudanças políticas desencadeadas, compreensão mais profunda de como a transferência evolui e como os diversos atores se articulam ao longo do processo em diferentes países. Entretanto, não se trata apenas de definir um determinado “tempo”, mas a intenção é alargar o *time frame*, isto é, o período de tempo/prazo utilizado para estudar uma experiência de transferência, a fim de conseguir avaliar corretamente os resultados e, deste modo, ampliar o conhecimento da aprendizagem política (Drussauge-Laguna, 2012a).

QUAIS SÃO OS DIFERENTES GRAUS DE TRANSFERÊNCIA?

São definidos quatro graus de transferência de políticas que varia de acordo com os atores envolvidos e a estrutura da política existente.

- **Cópia** (*copying*): transferência direta e completa. Page (2000:4) utiliza a expressão *lock, stock e barrel* para mostrar uma transferência em “pacote fechado”, sem alteração;
- **Emulação** (*emulation*): transferência de ideias por trás da política ou programa;
- **Combinações** (*combinations*): misturas de várias políticas diferentes;
- **Inspiração** (*inspiration*): a política em outro sistema inspira mudanças, porém, não de acordo com a realidade original.

O QUE RESTRINGE OU FACILITA O PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS?

Dolowitz e Marsh (2000) consideram diversos fatores que podem ser facilitadores ou inibidores da transferência de políticas, como políticas complexas, heranças do passado, estrutura institucional, viabilidade (ideológica, proximidade, económica e burocrática) e linguagem. Compatibilidade entre os países, muitas vezes, direciona que a jurisdição importadora escolha determinada jurisdição exportadora em detrimento a outras. Os EUA têm servido como modelo para muitas políticas do governo britânico desde a década de 1960 com base no raciocínio do idioma compartilhado (considerado fundamental), as ligações ideológicas, a similaridade da economia e problemas aparentemente semelhantes (Squires e Lord, 2012).

Rose (1993), alerta para algumas situações relativas à *fungibilidade* de programas e políticas, e enumera sete hipóteses em que existe maior probabilidade de “viagem” do conteúdo: (i) programas menos dependentes do contexto; (ii) facilidade de substituição das organizações de prestação de serviços; (iii) semelhança na disponibilidade dos recursos disponíveis; (iv) simplicidade dos mecanismos de execução do programa; (v) pequenas dimensões das escalas de mudança que o programa acarreta; (vi) quando o programa cobre áreas de interdependência entre importador e exportador; e (vii) os valores dos decisores políticos são relativamente consensuais.

COMO O PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA É RELACIONADO COM A POLÍTICA “SUCESSO” OU COM A POLÍTICA “FALHA”?

A transferência de políticas pode ser um sucesso ou um fracasso. Para os casos de *falha*, os autores identificaram três fatores:

- **Transferência desinformada** que se trata da falta de informações suficientes sobre a política/instituição e como ela opera no país a partir do qual ele é transferido;
- **Transferência incompleta** onde é realizada a transferência, mas aquilo que fez com que a política fosse um sucesso no país de origem não pode ser transferido;
- **Transferência inadequada** ocorre quando é dada atenção insuficiente para as diferenças económicas, sociais, contextos políticos e ideológicos entre a origem e destino da política.

É fato que, o que funciona em um sistema não indica que irá operar da mesma forma em um novo ambiente, sem passar pelos processos adaptativos normais ao longo do tempo (Dolowitz, 2003). Clarence (2002) afirma que, por funcionar em uma comunidade, um programa pode não funcionar em outra, apesar das semelhanças aparentes, isto, por haver muitas variáveis dentro das comunidades que trazem impacto sobre a eficácia de determinadas abordagens políticas. Stone (1999: 56) cita como exemplo o *Royal Institute of International Affairs (RIIA)* que foi replicado em nome, estrutura organizacional e modo de operação em Singapura e na Namíbia, porém, com o tempo foi “moldando-se pelo ambiente e cultura política local” o que favorece a divergência em relação ao programa de origem. Por fim, objetivos políticos podem ser emprestados, mas a forma de aplicação, as ferramentas e os procedimentos adotados em diversas localidades podem culminar em resultados diferentes.

2.4. TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS: INSUFICIÊNCIAS DA INVESTIGAÇÃO

A revisão da literatura da transferência de políticas permite identificar 05 insuficiências em relação ao estudo. Tais insuficiências relacionam-se com aspetos, em que a transferência de políticas concede *pouca atenção*, ou por outro lado, dispõe de *atenção excessiva* em detrimento a outros elementos. Primeiramente, a transferência de políticas concede pouca atenção para as análises dos processos e práticas envolvidas e a relação dos processos com os posteriores resultados. Segundo, concentra-se excessivamente nas análises da escala nacional, suprimindo de certa forma, as outras escalas e foca demasiado nos agentes em relação às estruturas que suportam as transferências. E por fim, a noção rígida de transferência de políticas não aborda as transformações que ocorrem no objeto durante sua circulação. Desta forma, para melhor entendimento, expõem-se detalhadamente as insuficiências e suas justificativas.

- i. **Pouca atenção ao equilíbrio entre a descrição dos agentes de transferência e a análise dos processos e práticas envolvidos.** Grande esforço em identificar e categorizar os atores envolvidos na transferência. Entretanto, apesar de ser importante a especificação dos atores, centrar-se excessivamente nas definições e tipologias não facilita a análise dos processos sociais que constituem a transferência de políticas (McCann, 2011; McCann e Ward, 2012).
- ii. **Tendência a concentrar-se na escala nacional.** De certa forma a literatura de transferência contempla uma análise dos níveis macro (transnacional e internacional), meso (nacional e regional) e micro (local) (Evans e Davies, 1999), porém, efetivamente, os estudos concentram-se nas relações transnacional, internacional e nacional. Com isso, alerta-se que devem ser considerados diversos lugares e escalas, incluindo o local e urbano, por meio do qual as políticas são produzidas. Uma abordagem transnacional/internacional/nacional não reconhece as “cidades” (McCann, 2011a; McCann e Ward, 2012b).
- iii. **Noção tradicional do conceito “transferência de políticas”.** Modelos, políticas e ideias têm sua natureza e conteúdo alterados pela mobilização. É importante conceituar melhor a forma como as políticas circulam, tendo em vista que não são apenas transferências pelo espaço e tempo (McCann, 2011a; McCann e Ward, 2012b).

- iv. **A ausência de uma discussão sobre a relação entre o processo e o resultado da transferência.** A forma como os governos ou organizações procedem a transferência afetam os tipos de lições que desenham e aplicam e seus posteriores resultados (Page, 2000). Esta insuficiência relaciona-se à pouca atenção dispensada aos casos negativos (políticas falhas), caracterizada como um resultado comumente existente, porém, não debatido pela literatura e nem sempre considerado nas análises (Marsh e Sharman, 2009).

- v. **Enfoque na agência em detrimento da estrutura.** A transferência de políticas por ter seu enfoque (teórico e empírico) na transferência voluntária privilegia os agentes, entretanto, ao se considerar transferir, os agentes são confrontados com um contexto estrutural que pode facilitar ou restringir a transferência. Desta forma, considera-se que literatura atual deve tratar do relacionamento dialético entre estrutura e agência, que é interativo e iterativo (Marsh e Sharman, 2009).

3

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS URBANAS: UMA PERSPETIVA RELACIONAL

3.1. FUTUROS PARA A TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS

Observam-se três possíveis futuros para a transferência de políticas (Benson e Jordan, 2011):

- i. Continuar a evolução como conceito, incluindo outras perspectivas teóricas e empíricas;
- ii. Sofrer maior assimilação;
- iii. Entrar em decadência conceitual.

Os autores afirmam que, as direções prováveis se situam no ponto (i) e (ii). No entanto, importa para este estudo destacar o **ponto (i) continuar a evolução como conceito incluindo outras perspectivas teóricas e empíricas**. Este possível futuro da transferência de políticas abre espaço para pensar na transferência não somente dentro das tipologias e caracterizações pertinentes ao conceito, mas também incluir outras percepções. Ao optar por esta direção, aborda-se também o ponto **(ii) sofrer maior assimilação** por entender que, ao associar outras perspectivas é possível ampliar, não somente a produção de estudos mais completos e coerentes, mas também novas percepções do processo de formulação de políticas desenvolvidas por meio da transferência. Isto não significa “abandonar” a transferência de políticas, porém, entende-se que existem processos e dinâmicas melhores descritos em outros conceitos (Stone, 1999). Portanto, associar outras perspectivas (métodos, descrições, abordagens, etc) pode ser um caminho viável em busca de sanar as insuficiências que a investigação da transferência de políticas apresenta.

Este “futuro” proposto para as pesquisas não é um consenso na literatura. Benson e Jordan (2011) que debatem os futuros para a transferência de políticas não estão convencidos que o ponto (i) é um “bom” caminho de investigação. Os autores alertam que, uma maior assimilação

da transferência de políticas ao abrir o tema às áreas correlacionadas, corre-se o risco de perda de identidade do conceito. Em contrapartida, diversos autores se manifestam com posições contrárias. Drussauge-Laguna (2012b) alega que manter os mesmos contornos, autores e temas, significa descartar demasiada informação que ao ampliar o espectro da transferência de políticas são incorporadas para complementar e enriquecer o estudo. McCann e Ward (2012b) defendem que embora a noção de transferência de políticas, em sentido *stricto*, perca um pouco de valor intelectual fora das ciências políticas, o surgimento de perspectivas multidisciplinares sobre como, porquê, onde e com quais consequências as políticas são mobilizadas, aprendidas, reformuladas e remontadas destaca a riqueza de oportunidades para aprofundar o conceito e a investigação empírica.

Apesar de não haver um consenso, é de conhecimento de todos os estudiosos da transferência de políticas e afins, que existem insuficiências que a literatura de transferência não consegue abordar – não consegue em seus próprios contornos definir direções em prol da solução. James e Lodge (2003) desenvolvem um estudo baseado em três questões sobre aprendizagem e transferência de políticas: *(i) O que é aprendizagem e transferência de políticas e como elas se diferem de outras formas de fazer política?; (ii) Por que a aprendizagem e a transferência de políticas ocorrem ao invés de outras formas de fazer políticas; e (iii) Quais são os efeitos da aprendizagem e transferência de políticas na formulação de políticas e como elas se comparam a outros processos?*. Após várias considerações, os autores concluem que a literatura de transferência de políticas e aprendizagem não é suficiente para responder as questões e explicar todos os processos envolvidos, sendo necessário recorrer a outras pesquisas e estudos. Com isso, esta dissertação entende que associar outras perspectivas ao estudo da transferência de políticas é um caminho eficiente em direção as insuficiências encontradas.

Desta forma, a contextualização desses outros temas – *aprendizagem, difusão de políticas, mobilidade das políticas urbanas e convergência de políticas*, abordados desde as primeiras páginas deste trabalho, podem conter as “outras perspectivas” de que o estudo da transferência de políticas necessita, uma vez que estes temas compartilham, juntamente à transferência de políticas, do mesmo cenário de mudanças e transformações decorrentes dos novos contornos da política urbana. Portanto, é necessário para o desenvolvimento desta dissertação, explorar cada um deles e encaixá-los de acordo com suas características, mecanismos e práticas neste contexto previamente exposto, a fim de distingui-los uns dos outros e da transferência de políticas.

3.2. APRENDIZAGEM

Assim como os indivíduos aprendem por meio da observação de experiências dos outros e modificam seu próprio comportamento como resultado, assim também, os governos podem recorrer a um estoque de conhecimento à respeito de como determinadas políticas se comportam em outros contextos, e não trabalhar a partir do zero a cada vez, isto é *aprendizagem (lesson-drawing)* (Marsh e Sharman, 2009). Rose (1993) um dos precursores no estudo da aprendizagem sugere quatro fases: (i) *pesquisar* por fontes de lições; (ii) *fazer um modelo* de como a política ou prática funciona *in situ*; (iii) *criar uma lição* avaliando o que pode ser extraído da prática da jurisdição exportadora para produzir os resultados desejados na jurisdição importadora; e (iv) *avaliação prospectiva* da forma como a prática ou política são suscetíveis de adaptações para funcionar corretamente na jurisdição importadora.

Entretanto, a literatura de aprendizagem em seu percurso introduz novas denominações que merecem citação, uma vez que abordam questões quanto ao conhecimento político. Hall (1993 apud Stone, 2001a) argumenta que a *aprendizagem social (social learning)* é a redefinição de interesses sobre a base de novos conhecimentos que afeta as crenças fundamentais e as ideias por trás das abordagens políticas. Desta forma, a aprendizagem ocorre quando os decisores políticos ajustam a sua compreensão cognitiva do desenvolvimento de políticas e modificam a luz dos conhecimentos adquiridos no passado da experiência política. Este contexto abre espaço para outra tipologia de aprendizagem denominada *aprendizagem política (policy learning)*.

Dupont e Radaelli (2009 apud Stone, 2012) categorizam a aprendizagem política em quatro tipos para melhor compreensão dos processos envolvidos. *Aprendizagem reflexiva*, são considerados novos conhecimentos de outros lugares para influenciar a cognição de problemas políticos e suas soluções. *Comunidades epistêmicas* são redes de peritos caracterizados pelo conhecimento consensual (geralmente científico). *Negociação e interação social* onde uma externalidade positiva resultante de interações em curso, a competição política que incentiva os agentes para conhecerem e perceberem melhor as rotas políticas alternativas. *Sombra da hierarquia*, quando a reflexão e negociação são geradas por fortes mecanismos hierárquicos, onde instituições exercem pressões para o aprendizado.

Estas categorias assemelham-se ao estudo de Jong e Edelenbos (2007) que aplicaram dois mecanismos pelos quais o conhecimento é gerado e difundido entre os diversos agentes (acadêmicos e/ou peritos operando em comunidades em diferentes arenas políticas) para troca de conhecimento no processo de transferência de políticas: a interação social e replicação conceitual.

A *interação social* é entendida como as comunidades de prática em funcionamento. O comportamento dos atores é parcialmente regulado por instituições sociais que tem crescido gradualmente, mas existem sempre graus de liberdade quando se trata de escolhas individuais (Kickert et al., 1997 apud Jong e Edelenbos, 2007). Essas *comunidades de prática* antecipam ou reagem aos estímulos do ambiente, de forma a decidir sobre o mais desejável curso de ação. Desta forma, torna-se um grupo ou comunidade com sua própria identidade e regras. Os membros sabem das experiências uns dos outros e desenvolvem progressivamente um quadro comum de referência, permitindo-lhes acelerar o processo de aprendizagem. Interação social é pensada principalmente para alcançar melhoria ou inovação em um determinado campo profissional.

A *replicação conceitual* pensa em pedaços de conhecimento, ideias e informações de um ser humano para outro e tem grande importância, na medida em que se faz a transmissão e desenvolvimento de conceitos e princípios ao longo do tempo (Campbell, 1987; Hull, 1988 apud Jong e Edelenbos, 2007). Esses pedaços ou segmentos de informação não podem reproduzir-se por si só, necessitam de um “veículo”, ou seja, os atores que possam aderir aos conceitos. Durante a interação e troca de opiniões, os blocos de informação saltam de um ator para outro, aumentando assim a variedade de “conceitos conhecidos” para cada um dos atores criando mutações de conceitos existentes.

Com isso, percebe-se que a literatura de transferência tem muitas semelhanças com a literatura de aprendizagem, considerando também que a aprendizagem é o processo voluntário da transferência de políticas. A ênfase da transferência está no entendimento de quais práticas e políticas circulam na jurisdição exportadora para a importadora com foco nos agentes do processo de tomada de decisão na jurisdição importadora. Com a literatura de aprendizagem, a ênfase é compreender as condições de operação na jurisdição exportadora e determinar como e se tais práticas e políticas podem funcionar de forma semelhante na jurisdição importadora (Page, 2000; Stone, 2001a).

A transferência de políticas, como uma forma de aprendizagem, exige não só a aquisição de conhecimentos, mas também a utilização do conhecimento sobre políticas em outros lugares, o que significa levar o conhecimento em conta na elaboração de políticas. Desta forma, a aprendizagem seria a transferência de informações. Para tanto, interessa saber como essas informações se comunicam, são processadas, avaliadas e utilizadas.

A *comunicação* é o processo pelo qual os participantes criam e compartilham informações uns com os outros, a fim de pesquisar para benefício mútuo e implica existência de um recetor e um emissor. Os estudos de transferência de políticas concentram-se sobre os recetores da

informação e o uso que fazem dela. O *processo* trata da troca de informações, porém, mesmo a informação sendo neutra a forma como é interpretada e transformada não é. A *avaliação* parte dos recetores em verificar a relevância da informação. Na transferência de políticas a avaliação da informação se destaca como uma problemática. Por fim, a *utilização* sugere que a aprendizagem na transferência de políticas ocorra no processo ou desenho institucional, nos instrumentos ou ferramentas ou nos ideais e objetivos (Wolman e Page, 2002).

3.2.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PROSPETIVA

Criada por Rose (1991; 1993), a *Avaliação de Política Prospetiva* (Tabela 3.1) refere-se a uma metodologia para avaliar os efeitos prováveis de uma política transferida de outro país. Essa avaliação corresponde à definição de aprendizagem, tendo em vista que a intenção é verificar como se desenvolve a política ou prática na jurisdição exportadora e assim perceber quais adaptações necessárias para implementação na jurisdição importadora de forma bem-sucedida. Mossberger e Wolman (2003) utilizam a metodologia, mas sugerem recomendações para melhorar a abordagem da avaliação.

Tabela 3.1 - Avaliação de Política Prospetiva com recomendações (*adaptado* Rose, 1991; 1993; Mossberger e Wolman, 2003).

Critérios	Definição	Recomendações
Conscientização		
<i>Adequação da informação</i>	Buscar informações de uma variedade de localidades em que a política tem sido utilizada.	<i>Varredura mista</i> (Mixed Scanning) proposta por Etzioni (1967) consiste em realizar uma ampla pesquisa de campo, como primeiro passo, em seguida, selecionar um ou alguns modelos, por critérios de seleção, por exemplo, o desempenho da política ou a semelhança em problemas, objetivos ou ambiente político.
<i>Adequação e precisão das informações</i>	Obter informações sobre os objetivos, a concepção e funcionamento real das políticas em causa.	Os decisores políticos não devem se limitar as informações <i>promocionais</i> da política. O ideal são <i>pesquisas de avaliação</i> ou fontes de consulta sobre problemas na implementação (incluindo qualquer falha dos programas) e as críticas que surgiram no país de origem.
Avaliação		
<i>Similaridade de problemas e objetivos</i>	Identificar em qual problema (s) a política tem sido utilizada e os objetivos associados e dimensionar as semelhanças quanto aos problemas que enfrentam e as metas que desejam atingir.	Avaliar os potenciais conflitos com novas metas e considerar as diferenças nas questões políticas, objetivos e ambientes que podem influenciar o sucesso ou fracasso da transferência.

Tabela 3.1 - Avaliação de Política Prospetiva com recomendações (continuação)

Avaliação		
<i>Desempenho das políticas (no país de origem)</i>	Avaliar se é transferência de uma política bem-sucedida ou quando se trata de uma política <i>falha</i> verificar os motivos específicos.	<p>Dificuldades:</p> <p>(i) não haver estudos do desempenho da política no país de origem; (ii) ideias podem difundir antes de haver qualquer informação de sucesso demonstrado na sua configuração original;</p> <p>(iii) políticas consideradas <i>melhores práticas</i> com base no senso comum ao invés de provas concretas de sucesso.</p>
<i>Diferenças de configuração</i>	Uma avaliação deve ser feita na medida em que as particularidades do novo ambiente político diferem da configuração original da política.	<p>Dado a amplitude de opções sugere-se delimitar a busca:</p> <p>(i) restringir o número de países considerados;</p> <p>(ii) limitar a apreciação para os países mais semelhantes.</p>

3.3. DIFUSÃO DE POLÍTICAS

O estudo da *difusão de políticas (policy diffusion)* tem seu início anterior às pesquisas de transferência de políticas, isto é, antes do conceito ser nomeado e caracterizado. Encontram-se materiais desde a década de 1940 e ainda se menciona a terceira geração de estudos (Howlett e Rayner, 2008). O estudo preocupa-se com qualquer padrão de sucessivas e sequenciais adoções de uma prática, política ou programa e a busca em identificar os modelos que se difundem, a área geográfica e as características estruturais dos países envolvidos (Freeman e Tester, 1996 citado por Stone, 2001a). Difusão de políticas é, portanto, o processo pelo qual a inovação política é comunicada por meio de determinados canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social, que ocorre por osmose, ou seja, algo que é contagioso e não escolhido (Berry e Berry, 1999 apud Stone, 2012). Difusão conota a dispersão de modelos ou práticas de uma fonte comum ou um ponto de origem (Stone, 2012).

Segundo Berry e Berry (1999 apud Stone, 2012) os padrões de difusão podem emergir das seguintes dinâmicas: (i) redes nacionais de comunicação entre funcionários do Estado; (ii) proximidade geográfica dos Estados que facilita o compartilhamento de informações; (iii) alguns Estados caracterizados como pioneiros; e (iv) governo que exerce influência top-down. Parnreiter (2011) afirma que, a difusão também é facilitada pelo turismo da política, redes de cidades e estruturas de informação.

3.3.1 MECANISMOS DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS

Identificam-se na literatura quatro mecanismos causais da difusão de políticas: construção social, coerção, concorrência económica e aprendizagem (Simmons et al., 2007). Tais mecanismos podem ser caracterizados como meios de compreensão do *como*, *quando* e *porquê* determinadas informações são “espalhadas” (Mossberger e Wolman, 2003).

A *construção social* estuda os processos de difusão por meio dos indivíduos, organizações e movimentos sociais. Para os construtivistas, compreender como as políticas públicas se tornam socialmente aceitas é a chave para entender porquê se difundem. A aceitação social de uma abordagem política pode acontecer de três maneiras diferentes: (i) países líderes servem como exemplos (siga o líder); (ii) grupos de peritos teorizam os efeitos de uma nova política e justificam aos decisores políticos sua adoção; e (iii) especialistas argumentam sobre a adequação de uma política para determinadas situações.

A *coerção* pode ser exercida pelos governos internacionais e atores não-governamentais pela manipulação dos custos económicos e benefícios, a monopolização de informações ou conhecimentos técnicos (Owen, 2002 apud Simmons et al., 2007). É normalmente aplicada por meio da *condicionalidade*, por exemplo, a UE ou FMI definem requisitos para a ajuda e empréstimos, ou seja, estabelecem condições de intervenção; *liderança política* onde o “poderoso” influencia o “fraco”, mesmo de forma não intencional (Gruber, 2000 apud Simmons et al., 2007); e finalmente, as *ideias hegemônicas* definida pelas ideias dominantes que se tornam racionalizadas, muitas vezes com justificativas teóricas que induzem a forma como decisores políticos conceituam seus problemas e as possíveis soluções. Teorias de condicionalidade e de liderança política encaminham a difusão de políticas para uma mudança por meio de incentivos, a teoria de ideias hegemônicas, por sua vez, direcionam a difusão por meio de uma mudança de ideias. O que une as teorias é o foco sobre a existência de uma força externa de pressão para a mudança.

A *concorrência económica* aponta para mudanças por meio de incentivos. Neste caso, a difusão não é realizada por atores “poderosos”, mas pelos concorrentes diretamente. Alguns tipos de políticas difundem quando os países competem por mercados de capitais e importação ou mesmo quando os governos escolhem as políticas favoráveis ao mercado para atrair investimento global e manter exportações competitivas.

E por fim, a *aprendizagem* ocorre por meio de novas evidências que mudam as crenças existentes. Pode-se aprender diretamente com as próprias experiências ou indiretamente com as experiências dos outros. Levy (1994 apud Simmons et al., 2007) argumenta que no âmbito das políticas públicas, os atores podem aprender tanto ao nível tático simples (a melhor

maneira de alcançar um objetivo particular) ou ao nível mais profundo (quais objetivos devem seguir). Entretanto, a aprendizagem somente ocorre quando os decisores políticos mudam suas crenças sobre a causa e efeito e não com a simples adaptação às novas políticas (Elkins e Simmons, 2005 apud Simmons et al., 2007).

A título de conhecimento, diversos estudos têm atribuído outros mecanismos causais à difusão de políticas. Börzel e Risse (2012), ao defenderem em sua pesquisa que a *Europeização* é um exemplo de difusão de políticas institucionais, não somente definem mecanismos (que muito se assemelham aos anteriormente apresentados), mas também elaboram uma metodologia de estudo para entenderem a influência da Europeização na mudança institucional.

A *Europeização* é reconhecida como um processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, “forma de fazer as coisas” e crenças desenvolvidas pela União Europeia, e em seguida, incorporadas nos discursos internos das identidades, estruturas políticas e políticas públicas dos Estados-membros e outros (Radaelli, 2003; Bennet, 1991 apud Vetoretto, 2009). A difusão de políticas, nesse contexto, é concebida como um processo por meio do qual as ideias, padrões normativos, ou neste caso, as políticas e instituições se espalham no espaço e no tempo (Gilardi, 2012; Simmons et al., 2006; Strang e Meyer, 1993 apud Börzel e Risse, 2012).

Os mecanismos de difusão partem de três tipos de racionalidades (lógicas de ação que são tipos ideais que, na realidade, raramente ocorrem em sua plenitude): racionalidade instrumental ou lógica de consequências, racionalidade normativa ou lógica de adequação e racionalidade comunicativa ou lógica da argumentação.

- **Racionalidade instrumental ou lógica de consequências:** os atores são concebidos como maximizadores de utilidade que selecionam seu curso de ação de acordo com cálculos de custo-benefício.
- **Racionalidade normativa ou lógica de adequação:** os atores são vistos como seguidores de regras para “fazer a coisa certa”, ser parte de uma comunidade em particular e, portanto, devem seguir as regras.
- **Racionalidade comunicativa ou lógica da argumentação:** atores intencionam, deliberadamente, convencer os outros sobre a validade de qualquer causa ou declaração.

A difusão divide-se em mecanismos diretos e mecanismos indiretos (Figura 3.1). Nos *mecanismos diretos* são agentes de difusão que promovem ativamente certas políticas ou

modelos institucionais em suas interações com um recetor ou grupo de atores. É composto pela *manipulação de cálculos de utilidade* por meio de incentivos de capacitação, *socialização* para promover ideias e *persuasão* para promover ideias como legítimas. Os mecanismos indiretos dizem respeito à emulação. Os atores precisam solucionar um problema e utilizam “boas práticas” e soluções institucionais que servem as suas necessidades (lógica de consequências) ou simplesmente fazem o “download” de um modelo institucional, por ser o meio de execução em determinada comunidade da qual pretende pertencer (lógica da adequação). É composto pela *competição*, *aprendizagem* e *imitação*.

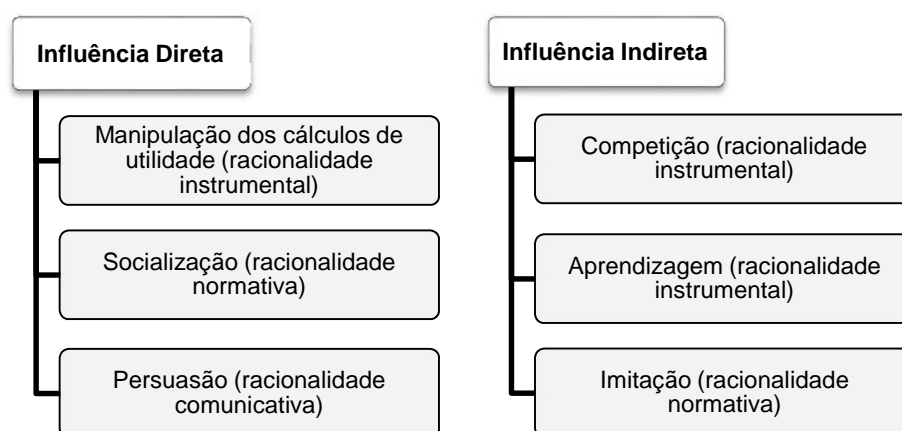


Figura 3.1- Mecanismos diretos e indiretos da difusão de políticas (adaptado Börzel e Risse, 2012).

BOAS PRÁTICAS

No âmbito da Europeização e relacionado aos mecanismos indiretos de difusão, é importante desenvolver alguns aspetos sobre as *boas práticas* (*good practices*) ou *melhores práticas* (*best practices*). Vettoretto (2009) define boas práticas como informações estruturadas sobre experiências bem-sucedidas em contextos locais, relativas às questões geralmente reconhecidas como relevantes, avaliadas de acordo com um conjunto de critérios que visam à difusão de conhecimentos, informações e a construção de estruturas cognitivas compartilhadas, competências técnicas, normas, regras e estilos políticos. Argumenta-se que o estudo das políticas tem sido facilitado pela ampla disponibilidade de guias de boas práticas, relatórios, estudos que oferecem descrições de programas políticos de sucesso (Wolman e Page, 2002). Desta forma, como afirmam Peck e Theodore (2010) são “soluções rápidas” para os problemas económicos e sociais.

A noção de boas práticas opera em um ambiente de descontextualização das condições culturais e das próprias formas, ideias e processos que a originam. Este rótulo de melhor vem condicionado a uma responsabilidade ética e moral de determinada maneira de “fazer as coisas” (Moore, 2013). Vettoretto (2009) entende o sucesso das boas práticas por seis razões: (i) contexto de incerteza; (ii) governança multinível; (iii) pluralidade significativa de quadros políticos divergentes em muitas questões; (iv) reconhecimento da importância do conhecimento contextual e experiencial na formulação de políticas; (v) necessidade de comparação e avaliação de ampla variedade de experiências; e (vi) estratégia local de legitimação política, captação de recursos e marketing local.

Observa-se, portanto, uma nítida ascensão das boas práticas. Peel e Lloyd (2005: 283) apresentam o *ciclo das políticas públicas* (Figura 3.2) em que incluem o tema: “elaborar própria política, usar, modificar, substituir *modelo político*”. Isto evidencia a importância dada aos modelos políticos na formulação de políticas públicas.

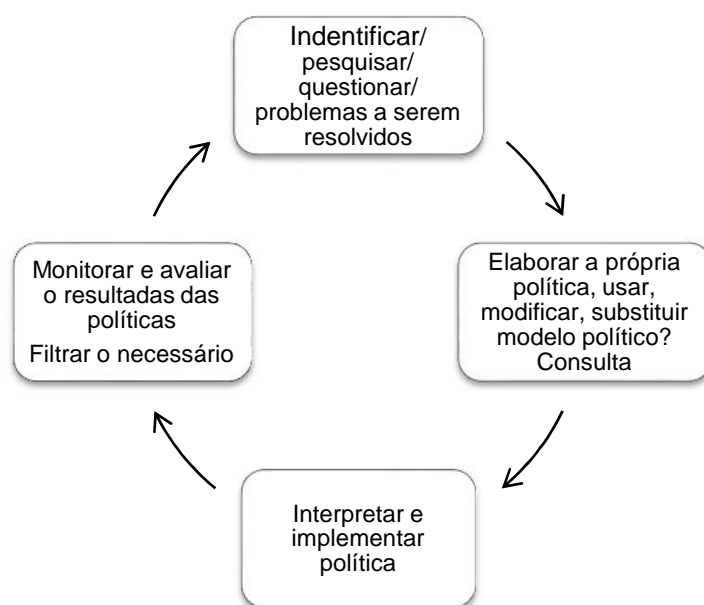


Figura 3.2 - Modelo político no Ciclo das Políticas Públicas (*adaptado* Peel e Lloyd, 2005: 283).

A União Europeia, por sua vez, também reconhece o potencial das boas práticas e tem utilizado como uma ferramenta da “europeização” – um meio de difusão de informações e práticas de sucesso. Com a finalidade de identificar as boas práticas existentes pelos Estados-membros, a UE desenvolve diversas atividades no âmbito do INTERREG, do Observatório Europeu e do URBACT (Figura 3.3). Importa citar que, cada instituição define critérios

diferentes para a escolha de uma “boa prática”, o que caracteriza a seleção de práticas diversificadas e uma forma de alcançar contextos diferenciados (Vettoretto, 2009).

INTERREG

- Projeto com resultados concretos (de acordo com os objetivos e indicadores);
- Resultar em mais-valia (provar que o projeto obteve resultados concretos com efeitos positivos fora do âmbito do projeto);
- Sem situações de grandes problemas administrativos e financeiros;
- Atender a critérios específicos da UE como a análise da coesão territorial, novas redes, etc.

OBSERVATÓRIO EUROPEU

- Qualidade e representatividade da participação e parcerias;
- Inovação do projeto;
- Grau e coerência de integração entre ação, rede, gerenciamento eficiente e transmissibilidade;
- Sustentabilidade.

URBACT

- Avaliação dos resultados;
- Inovação em comparação as rotinas locais;
- Efeitos no aprendizado técnico e organizacional;
- Cáráter de demonstração, parcerias, construção e gestão;
- Formas de lidar com a integração de políticas;
- Formas de participação.

Figura 3.3 - Critérios de seleção de boas práticas de três instituições da União Europeia – INTERREG, Observatório Europeu e URBACT (*adaptado Vettoretto, 2009*).

Entretanto, as boas práticas não estão isentas de críticas e considerações. A caracterização de algumas políticas urbanas como modelos são, necessariamente, preconceituosa porque as políticas urbanas designadas como “melhores/boas” ganham uma maior divulgação devido a sua qualidade aparentemente baseada em evidências. Esta condição atrai um impacto local por ser “mais difícil questionar ou mudar as políticas quando possuem um rótulo de melhor, não só pelas autoridades locais, mas também por uma gama de outras cidades e organizações” (McCann, 2011a: 123, tradução própria).

Moore (2013) avalia o *Novo Urbanismo* introduzido em Toronto (Canadá) questionando o rótulo de *boa prática* do modelo. A autora argumenta que roteiros (de como fazer as coisas) podem não prescrever e prever todo o necessário. Entende-se que esses guias não conseguem conter todas as complexidades situadas e dinâmicas intrínsecas as interações

sociais, intervenções e limitações que constituem ativamente as práticas de produção e reprodução de ambientes construídos e, portanto, não fornecem o espaço para um debate coerente sobre as formas alternativas de desenvolvimento urbano adequado às condições contextuais locais.

É importante reconhecer que, práticas políticas e planeamento, muitas vezes sofrem de níveis insuficientes de recursos, pessoal, treinamento e infraestrutura (Sanyal, 2005 apud Harris e Moore, 2013). Isto significa que a emulação para a formulação de políticas por meio das boas práticas, não é apenas limitada e casual, mas a aprendizagem e intercâmbio de conhecimento entre os diferentes contextos urbanos também será incompleta e imprevisível (Harris e Moore, 2013).

3.3.2 ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO

Lee e Strang (2006) distinguem duas estratégias de investigação para o estudo da difusão de políticas: “rastreamento do processo” e “busca de padrão”. No *rastreamento do processo* (*process tracing*) a investigação segue a propagação de uma política ou prática de um local para outro. Esta abordagem permite a inspeção do papel desempenhado por modelos externos, e inquéritos sobre porquê e como um determinado exemplo de aprendizagem ou mimetismo ocorre. Strang e Meyer (1993 apud Lee e Strang, 2006) afirmam que, ao explicar como e por que certas práticas devem trabalhar, as teorias promovem o desenvolvimento de inovações que independem do contexto e podem ser adotadas em vários os lugares. Eles sugerem que as práticas se espalham mais rapidamente e menos relacionais quando são teorizados em termos de modelos gerais de comportamento e regimes de causa e efeito.

No caso da *busca de padrão* (*pattern finding*) testam-se hipóteses estabelecidas *a priori* sobre os canais de difusão. Ao invés de demonstrar que os atores no país A estavam cientes e influenciados pelo país B, esta estratégia pergunta se estruturas de covariância e ordenação temporal é geralmente consistente com um modelo teoricamente especificado de influência.

3.4. CONVERGÊNCIA/DIVERGÊNCIA DE POLÍTICAS

A *convergência de políticas* (*policy convergence*) se define como o aumento de similaridade entre uma ou mais características de uma determinada política (ex. objetivos políticos, instrumentos de política económica, configurações diretivas) por meio de um dado conjunto de jurisdições (instituições supranacionais, Estados, regiões, autoridades locais) ao longo de um determinado período de tempo (Knill, 2005: 768). É ainda, a tendência das sociedades

crescerem mais parecidas e desenvolverem semelhanças nas estruturas, processos e performances (Kerr, 1983 apud Knill, 2005).

A literatura aponta para três *forças facilitadoras da convergência de políticas*: a globalização, a europeização e a transferência de políticas/aprendizagem. A *globalização*, sob a forma de uma concorrência económica mundial que pode levar a convergência em situações em que os governos enfrentam as mesmas dificuldades económicas e oportunidades, sendo assim, recorrem à implementação de políticas semelhantes. A *europeização* por meio da difusão encaminha os países à convergência de procedimentos, paradigmas, estilos e outros elementos que a UE difunde (Stead, 2013). E por fim, a *transferência de políticas/aprendizagem* que tem sido vista por muitos decisores políticos como uma solução rápida para muitos problemas, sem a necessidade de “reinventar a roda” (Rose, 2005; Tavits, 2003 apud Stead, 2013).

Não é questionável que as *forças facilitadoras* atuam no sentido da convergência. Pelo exposto até o presente momento (ex. europeização, transferência de políticas, difusão, aprendizagem) é possível identificar diversos esforços de compartilhamento de informações, que de certa forma sugerem a convergência. Entretanto, estudos empíricos mostram que esta não é direção propriamente. Healey e Williams (1993 apud Stead, 2013: 20) afirmam que, estão “profundamente enraizadas as diferenças entre as nações, em termos de política, profissional, culturas administrativas e estruturas, para além das significativas diferenças dos modelos sociais” que dificultam a convergência. Stead (2013) em seu estudo sobre os Sistemas de Ordenamento do Território na Europa argumenta que, apesar das semelhanças nas agendas políticas e tendências comuns em certas abordagens, a convergência não parece estar ocorrendo em grande extensão. Ainda existem muitas diferenças entre os sistemas (em termos de instrumento da política, resultados das políticas e estilos políticos), onde as forças de convergência são distribuídas de forma equilibrada contra uma variedade de forças de divergência.

Desta forma, em contraste, se estabelecem três *forças inibidoras da convergência de políticas* ou forças de divergência: planeamento e culturas organizacionais, modelos sociais e path dependence. O *planeamento e culturas organizacionais* e *modelos sociais* explorados por Nadin e Stead (2008 apud Stead, 2013) estão relacionados aos sistemas de planeamento nacionais. Os autores supõem que, a forma e o funcionamento dos sistemas de planeamento são incorporados em seu contexto histórico, nos aspetos socioeconómicos, políticos e culturais que deram origem a formas específicas de governo. O *path dependence* (tradução literal “caminho de dependência”) significa que as decisões políticas que foram mais ou menos

bem-sucedidas no passado têm grandes probabilidades de serem repetidas e os funcionários políticos tendem a se apegar a soluções conhecidas, fazendo com que as mudanças políticas sigam de forma progressiva e mantidas a um mínimo sempre que possível (Stead, 2013).

Sobre o *path dependence* é viável apresentar algumas considerações. Oliveira (2011: 110) apresenta uma interessante tradução livre para o termo *path dependence* “processos de estabilização das trajetórias institucionais” e identifica quatro características dos processos de *path dependence* (Arthur, 1994 apud Oliveira, 2011: 110): (i) são processos imprevisíveis, condicionados por experiências iniciais e aleatórias; (ii) são processos inflexíveis e ao longo do tempo o ponto de inflexão apenas são possíveis em circunstâncias excepcionais; (iii) os “pequenos” acontecimentos ocorridos nas fases iniciais produzem efeitos significativos em longo prazo; e (iv) os processos são potencialmente ineficientes considerando que a estabilidade produzida em longo prazo dificulta a inclusão de medidas mais eficientes.

3.4.1 UMA METODOLOGIA DE ANÁLISE PARA A CONVERGÊNCIA DE POLÍTICAS

Observa-se, no entanto, que ambas as forças (facilitadoras e inibidoras) são ativas e produzem efeitos diferenciados nos locais de atuação. Entendendo essa diversidade de contextos e resultados, Holzinger e Knill (2005: 780) propõem uma *Metodologia de Análise da Convergência de Políticas* (Tabela 3.2) pautada no *grau*, na *direção* e no *alcance* da convergência.

- **Grau de convergência** – análise da semelhança das políticas de saída (as políticas adotadas por um governo) e resultados das políticas (os efeitos reais de uma política em termos de alcance de metas). Sendo assim, o grau aumenta à medida que as políticas dos diferentes países tornam-se mais semelhantes uns com os outros ao longo de tempo.
- **Direção da convergência** – indica se o grau de convergência tem mudança para cima ou para baixo. Relaciona-se com o grau de intervenção do Estado ou o rigor do regulamento.
- **Alcance da convergência** – trata-se do número de países que são afetados por certo mecanismo de convergência. Tem como referência o número de países e as políticas em estudo.

Tabela 3.2 - Expectativas teóricas sobre o alcance, o grau e a direção da convergência de políticas (*adaptado* Holzinger e Knill, 2005: 780).

Mecanismo	Fatores que afetam o alcance da convergência	Fatores que afetam o grau de convergência	Direção esperada da convergência
<i>Imposição</i>	Alcance do ator imponente (país indivíduo vs. instituição internacional)	(por definição, convergência total a modelo imposto)	Nenhuma previsão possível
<i>Harmonização Internacional</i>	Número de países membros	Grau de especificação legal Capacidade de fazer cumprir	Deslocamento para cima para uma harmonização mínima Persistência de harmonização total
<i>Concorrência Regulamentar</i>	Economia de mercado Políticas relacionadas com o comércio	Dependência comercial	Deslocamento para cima ou para baixo para os padrões de produtos Deslocamento para baixo para os padrões de processo
<i>Comunicação Transnacional</i>	Além de informações sobre as opções políticas de outros países há restrições específicas aplicáveis	Grau de semelhança existente (número de adotantes) Vínculos culturais Grau de especificação do modelo Semelhança dos legados políticos Grau de interligação em redes transnacionais	Deslocamento para cima em caso de promoção política Para outros mecanismos possíveis sem previsão
<i>Independente resolução de problemas</i>	Número de países que reconhecem problema semelhante	Grau de semelhança existente entre os países	Nenhuma previsão possível

Em continuidade, a metodologia define cinco mecanismos causais da convergência de políticas: imposição, harmonização internacional, concorrência regulamentar, comunicação transnacional (aprendizagem/ resolução de problemas transnacional/ emulação de políticas/ promoção internacional de políticas) e independente resolução de problemas (Tabela 3.3).

- **Imposição direta** – um ator político externo obriga o governo a adotar determinada política.
- **Harmonização internacional** – os países envolvidos adotam determinadas obrigações legais uniformes definidas em legislação internacional ou supranacional.
- **Concorrência regulamentar** – pressupõe integração económica entre países.
- **Comunicação transnacional** – a operação é baseada apenas na comunicação e intercâmbio de informações com outros países. Divide-se em quatro tipos:

- *Aprendizagem* – os governos racionalmente utilizam experiências disponíveis em outras zonas, a fim de resolver problemas internos.
- *Resolução de problema transnacional* – ocorre dentro das redes transnacionais ou comunidades epistêmicas definidas como redes de especialistas em políticas que partilham crenças comuns de princípios mais extremos, crenças causais e normas comuns de acumular e testar novos conhecimentos (Haas, 1992 apud Holzinger e Knill, 2005).
- *Emulação de políticas* – impulsionada pela mera vontade de conformidade com os outros países e não em busca por soluções eficazes para um determinado problema.
- *Promoção internacional de políticas* – impulsionada pelo papel ativo das instituições internacionais que promovem e disseminam determinada política.
- **Independente resolução de problemas** – resultado comum para uma situação como crise económica, problemas ambientais, etc (ex. quando começa a chover muitos abrem o guarda-chuva, mas cada um tem o seu e não houve uma comunicação direta e explícita da necessidade de abrir o guarda-chuva).

Tabela 3.3 - Mecanismos causais da convergência de políticas (*adaptado* Holzinger e Knill, 2005: 780).

Mecanismo	Estímulo	Resposta
<i>Imposição direta</i>	Demanda ou pressão política	Submissão
<i>Harmonização Internacional</i>	Obrigaçao legal por meio do direito internacional	Observância
<i>Concorrência regulamentar</i>	Pressão competitiva	Ajuste mútuo
<i>Comunicação Transnacional</i> - Aprendizagem - Resolução de problemas transnacional - Emulação de políticas - Promoção internacional de políticas	Pressão do problema Problema de pressão paralela Desejo de conformidade Pressão de legitimidade	Transferência de modelo encontrada em outro lugar Adoção de um modelo comumente desenvolvido Cópia do modelo largamente utilizado Adoção de um modelo recomendado
<i>Independente resolução de problemas</i>	Problema de pressão paralela	Resposta independente semelhante

3.5. MOBILIDADE DAS POLÍTICAS URBANAS

A *mobilidade das políticas urbanas* (*urban policy mobilities*) se traduz na circulação de ideias, técnicas e práticas entre vários lugares (A para B, mas também C para D, etc) que envolve a produção de novos conjuntos de relações e redes em diversos níveis espaciais (Crivello, 2014). Temenos e McCann (2013) afirmam que, o estudo em questão pauta-se na abordagem de “movimento” da sociologia, na conceituação de escalas da geografia e principalmente na

literatura de transferência de políticas. Por associarem ao estudo da transferência de políticas o “movimento” e as escalas geográficas, os pesquisadores optaram em denominar como um novo conceito – *Mobilidade das Políticas Urbanas* (McCann, 2008).

A nova geração de estudos críticos da política, aborda o conceito de mobilidade das políticas urbanas como uma ruptura com a literatura tradicional sobre a transferência de políticas tendo em vista, que as “metáforas que regem os estudos não são terminologias *trânsito* e *transação*, mas *mobilidade* e *mutação*”. As tradicionais noções de difusão racional e replicação de melhores práticas constantes na transferência de políticas são substituídas por processos abertos de redes e mutação por meio de mudanças nas paisagens sociais (Peck e Theodore, 2010: 170, tradução própria). A literatura apresenta um *quadro comparativo da transferência de políticas e mobilidade das políticas* (Tabela 3.4), a fim de especificar as diferenças entre as abordagens (Peck, 2011: 775).

Tabela 3.4 - Transferência de Políticas *versus* Mobilidade das Políticas (adaptado Peck, 2011: 775).

	Transferência de Políticas	Mobilidade das Políticas
<i>Origens</i>	Disciplina: ciência política	Transdisciplinar: antropologia, geografia, ciência política heterodoxa, economia política comparativa, estudos de ciência, sociologia, planejamento urbano.
<i>Fundamentos Epistemológicos</i>	Positivista/Racionalista	Pós-positivista/Construtivista
<i>Objeto de análise privilegiado</i>	Transferências “bem-sucedidas”: passagem de fronteira jurisdicional	Políticas em movimento/ interligação: contínua transformação e mutação
<i>Ação social</i>	Instrumental: racionalidade limitada	Estratégico: cálculo incorporado
<i>Dinâmica</i>	Frustrada replicação de melhor (ou melhores) práticas	Reprodução contraditória de regimes políticos ligados, mas de forma desigual em desenvolvimento
<i>Espacialidade</i>	Difusão sequencial	Conexão relacional
<i>Modo de explicação</i>	Reificação das características de <i>design</i> especializados	Análise contextualmente sensível das capacidades emergentes
<i>Conhecimento político</i>	Resumo do conhecimento e prática da política	Problematiza o conhecimento e prática da política

Explorar a mobilidade é prosseguir os estudos da transferência suscitando o interesse para novos temas, tais como mobilidade, mutação, “*assemblagem*” política, circuitos globais de conhecimento, global-local. O movimento da política é mais do que apenas uma transação ou transferência, mas implica interpenetração relacional de lugares e atividades normativas, fenômenos de implementação como “modelos” de política global, redes de conhecimento transnacionais e inovadoras formas de auditoria e avaliação (Peck, 2011). Com isso, listam-se cinco motivos que justificam esta transição – transferência de políticas para a mobilidade das políticas urbanas (Peck e Theodore, 2010):

A formação e transformação de políticas são vista como um processo (socialmente) construído. Não se trata apenas da transferência de conhecimento e tecnologia do ponto A ao ponto B, mas implica também estabelecimento de conexões entre atores e locais na formulação de políticas, escolha de modelos e consolidação de normas e paradigmas;

- i. Os atores não são alunos, mas agentes socialmente complexos em um contexto de mudança;
- ii. As políticas raramente “viajam” em *pacotes fechados*, pelo contrário, se movem em partes selecionadas como discursos, ideias sintetizadas em modelos e, portanto são introduzidas não como réplicas, mas como políticas em transformação;
- iii. A dinâmica de decisão política não é somente emulação atuante de forma linear, no entanto, é um processo complexo de reprodução não linear;
- iv. Espacialmente a formulação de políticas não se encontra em um plano, mas ocupa um espaço tridimensional de formas flexíveis de governança, multidirecionais de mobilidade de políticas trans-escalar e interlocal.

Portanto, a mobilidade das políticas urbanas é o duplo movimento de políticas (não só deslocação física de pessoas, modelos, textos, mas também uma viagem imaginativa do tipo comparativa associados com o urbanismo) que circulam entre as cidades ao mesmo tempo, mudando de personagens para se adequar a diferentes contextos institucionais, mas também acomoda as diferentes mobilidades e espacialidades envolvidas na produção da política urbana contemporânea (Clarke, 2012). A literatura apresenta algumas características do conceito: (i) a adição de espaços de produção de conhecimento e de circulação que inclui a internet e mídias sociais como locais de encontro, persuasão e motivação; (ii) várias escalas geográficas na definição da circulação de conhecimento, os chamados *microespaços globalizantes* (Larner e Le Heron, 2002 apud Temenos e McCann, 2013); (iii) visão neoliberal onde os lugares individuais, especialmente as cidades, são locais privilegiados de acúmulo de capital, política e mudanças sociais (Brenner e Theodore, 2002; Harvey, 1982; Peck e Tickell, 2002 apud Temenos e McCann, 2013).

Neste contexto sobressai, a noção de “*assemblagem política*”, *mobilidade* e *mutação* para caracterizar, conceituar e pesquisar os movimentos das políticas urbanas, bem como os atores, práticas e representações que afetam a (re) produção, adoção e curso das políticas no espaço e no tempo (Temenos e McCann, 2013). Existe um grande número de atores envolvidos na mobilização de políticas. Não são apenas estudiosos que escrevem sobre políticas, ONGs, entidades transnacionais, mas também atores no contexto global-local que

fazem política no dia-a-dia e assim executam o trabalho de ensinar e difundir modelos. E, tais relações são cruciais para produzirem geografias da mobilidade da política por meio de múltiplas espacialidades e escalas (McCann, 2008). Consideram-se três grandes categorias na mobilidade das políticas urbanas compostas por atores da política local, “consultocracia” da política global e infraestrutura informacional.

- **Atores da política local** – profissionais, como os planeadores urbanos trabalhando no interior do Estado; os consultores que prestam serviços para o Estado e os grupos da sociedade civil, o que inclui os ativistas políticos e entidades sem fins lucrativos.
- **“Consultocracia”¹ da política global** – coleção de indivíduos, empresas e grupos de reflexão que possui grande importância pela capacidade de reunir informações sobre as melhores práticas de diversos lugares.
- **Infraestrutura informacional** – caracterizada pelos indivíduos, instituições, organizações e tecnologias que interpretam, estruturam e representam informações sobre melhores práticas em matéria de políticas bem-sucedidas das cidades. Dividem-se em três grupos: educadores e formadores, organizações profissionais e organizações políticas supralocais e a mídia popular.

É reconhecido, portanto, que esses atores da política local, a “consultocracia” da política global e infraestrutura informacional compõem uma importante categoria na mobilidade das políticas urbanas e apresentam participação ativa nos circuitos globais de conhecimento das políticas.

Os *circuitos globais de conhecimento das políticas urbanas* estão relacionados às práticas e discursos dos atores que procuram aprender sobre as políticas desenvolvidas em outros lugares e moldam as suas próprias políticas locais; as atividades de uma variedade de especialistas na transferência do conhecimento político; os processos de aprendizagem e o trabalho de organizações de mediação e instituições que fornecem as estruturas, tecnologias e configurações por meio das quais a mobilidade da política opera. Essas operações são vinculadas a disponibilidade de recursos, tais como tempo, orçamento, meios de comunicação, serviços de tradução, capital cultural, entre outros (McCann, 2008).

¹ O termo “consultocracia” (consultocracy) é utilizado para descrever o poder das informações produzidas pelos consultores sobre o governo e a influência na formulação de políticas (Robertson, 2012: 298).

3.5.1 APLICAÇÃO DO CONCEITO DE MOBILIDADE DAS POLÍTICAS URBANAS

Considerando as dinâmicas atuais, a *mobilidade* se desenvolve dentro de novos contextos sociais e urbanos que moldam a geografia urbana contemporânea. McCann e Ward (2012a) ressaltam quatro situações decorrentes dessas transformações:

- i. Alteração do *conceito cidade* que passa a ser “tanto um lugar (um local ou território) como uma série de ilimitados, relativamente desconexos e dispersos, atividades espalhadas, feitas por meio de muitos diferentes tipos de redes que se estendem muito além da sua extensão física” (Robinson, 2006 apud McCann e Ward, 2012a: 44);
- ii. Investigação geográfica da *conduta dos atores na política urbana* para minimizar as *soluções de “fome” (soluções-starved)*. Os atores, muitas vezes, sob pressão fazem uma varredura “global” à procura de modelos de políticas pré testados e assim inserem-se no “turismo da política”;
- iii. Importância da *comparação na formulação de políticas*: rankings, estatísticas e pesquisas são utilizadas para comparar as cidades;
- iv. Necessidade de *ficar perto da prática* significa a descrição detalhada das viagens, técnicas de comparação e estratégias de representação dos atores políticos que se mobilizam e se envolvem com circuitos globais de conhecimento das políticas.

Dentro das novas dinâmicas geográficas apresentadas, cita-se em particular o *turismo da política*. Este fenómeno se caracteriza pelas viagens dos atores políticos a outros lugares para verem sobre a implementação e consequências de determinadas políticas, e assim aprenderem diretamente. Apesar dos avanços na tecnologia de informação e comunicação, os decisores políticos ainda consideram o “estar perto” como uma ferramenta valiosa e as visitas *in situ* se tornaram um método importante de aprendizagem (Cook e Ward, 2011). Tais *viagens de estudo* mostram que as mobilizações políticas acontecem comumente na escala interurbana, porém, não deixa de existir mobilizações entre outras escalas, por exemplo a nacional, que fornece importantes infraestruturas por meio das quais as ligações interurbanas são feitas e mantidas (Ward, 2011 apud Temenos e McCann, 2013).

Entretanto, Gonzalez (2011) em seu estudo sobre o turismo da política existente do *Modelo Bilbao* e *Modelo Barcelona* afirma que, os exportadores passam uma visão “estilizada e parcial” dos acontecimentos por meio de empresas formadas para divulgação desses modelos. Com isso, surge uma espécie de indústria para apoiar e facilitar a circulação das políticas e práticas de uma cidade para outra (Cook e Ward, 2011).

Independente dos meios utilizados é consenso que as ideias políticas de sucesso são mobilizadas, imitadas, adaptadas e reutilizadas em novos lugares, diferentes daqueles em que se originaram (Crivello, 2014). Por esta razão, McCann e Ward (2012a: 48) desenvolveram uma metodologia para estudar a mobilidade das políticas urbanas, denominada de *Método Móvel* (Tabela 3.5). O *método móvel* baseia-se em um trabalho antropológico que se estrutura em “seguir” as pessoas, políticas e lugares e estudo de “situações”.

Tabela 3.5 - “Método móvel” para estudo das *assemblagens políticas*, mobilidades e mutações (*adaptado* McCann e Ward, 2012a: 48).

Objetos de Estudo	Metodologias e Métodos
<i>Mobilidade de pessoas</i> Quem mobiliza a política? Como é que a aprendizagem ocorre por meio de relações face-a-face? Como é que a aprendizagem ocorre por meio de visitas, passeios, turismo e política?	<i>Técnicas de “seguir/rastrear”</i> : viajar com ou viajar depois de consultores, agentes políticos individuais ou delegações para entender seus propósitos; rastreamento da política que viaja por meio de provas documentais. <i>Situações relacionais</i> : estudar a “atmosfera” de situações em que o conhecimento político é compartilhado; prestando atenção à maneira como as histórias sobre lugares e políticas são contadas para as delegações; explorar as reflexões dos participantes sobre a utilidade destas comunicações; analisando como histórias sobre as lições aprendidas são comunicadas na “volta para casa”. <i>Métodos</i> : Etnografia, entrevistas, observações direta e participante, questionários, notas de campo.
<i>Mobilidade de políticas</i> Como as políticas são feitas para serem móveis? Que tecnologias e contextos políticos facilitam a mobilidade da política? Que situações “pontos de trânsito” e “locais de persuasão” fazem as políticas percorrerem? Como as políticas de mutação viajam? Quais são as consequências para os lugares por onde as políticas são movidas? Como as políticas móveis impactam o caráter e a política de lugares?	<i>Técnicas de “seguir/rastrear”</i> : técnicas de rastreamento e mapeamento após a disseminação e mutação dos modelos de políticas por meio do espaço e provas documentais; seguindo modelos de políticas e atores políticos (acima); realização de histórias orais da propagação de ideias por meio de comunidades de política ou de sua chegada em locais específicos. <i>Situações relacionais</i> : participação de conferências para explorar como as políticas certas se tornam temas “quentes” a serem aprendidas; identificar as razões das organizações escolherem lugares específicos para as conferências. (razões relacionadas com o que pode ser aprendido a partir de configurações específicas). <i>Métodos</i> : etnografia, entrevistas, observações direta e participante, questionários, notas de campo, análise de conteúdo, análise de relatórios de citação, análise de discurso, histórias orais, domínios de conhecimento de mapeamento e redes.

Tabela 3.5 - “Método móvel” para estudo das assemblagens políticas, mobilidades e mutações (continuação).

<p>Mobilidade de lugares</p> <p>Como os lugares “se movimentam”, figurativamente, no contexto da elaboração de políticas?</p> <p>Como os lugares se “ligam” as políticas para criar modelos móveis e persuasivos?</p> <p>O que os mediadores facilitam na circulação de modelos de políticas de marcas de um lugar?</p> <p>Como os locais são alterados pela reputação que eles ganham em mais amplos círculos políticos?</p>	<p><i>Técnicas de “seguir/rastrear”:</i> técnicas de rastreamento e mapeamento, seguir as origens e a propagação de histórias sobre lugares/políticas nos meios de comunicação profissional e popular; trabalho de compreender os contextos em que o modelo desenvolvido e a visão da sua captação em outro lugar; trabalhando adiante onde o modelo é adotado (em forma modificada) e as consequências dessa adoção.</p> <p><i>Situações relacionais:</i> a “atmosfera” das situações sociais e físicas em que o modelo é narrado por profissionais, emuladores e mediadores (salas de conferências, câmaras do conselho, visitas ao local); compreender o entendimento popular de reação ao <i>status</i> de “exemplar” nos círculos de decisão política.</p> <p><i>Métodos:</i> etnografia, entrevistas, observações direta e participante, questionários, notas de campo, análise de conteúdo.</p>
--	--

- **“Seguir” pessoas, políticas e lugares** – crescente atenção para o movimento e mutação das políticas por refletir sobre como os pesquisadores podem melhor se mover com os agentes de transferência e outros agentes políticos que produzem, circulam, mediam e modificam as políticas por meio de suas práticas de trabalho.
- **Estudo das “situações”** – necessidade de assistir a diversas situações em que o conhecimento é mobilizado e montado. Inclui participar de conferências, seminários, *workshops*, viagens de campo, etc. Os autores entendem que essas situações “são locais de relacionamento, onde o passado, o presente e o potencial futuro de uma política podem coexistir. Os últimos sucessos, atuais problemas e futuros cenários são discutidos, comparativamente, condicionados e moldando os caminhos ou trilhos ao longo do qual as políticas se moverão” (McCann e Ward, 2012a: 47).

3.6. SÍNTESE: RELAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS COM . . .

De acordo com a descrição dos demais temas (convergência de políticas, difusão de políticas, aprendizagem e mobilidade das políticas urbanas) é possível perceber que se distinguem uns dos outros, e também da transferência de políticas. Possuem características, metodologias e definições específicas que ocasionam na produção de uma vasta literatura para cada um dos temas. Entretanto, apesar das diferentes abordagens, os temas têm em comum se desenvolverem dentro do mesmo cenário e tratarem de questões da política, o que resulta em uma relação entre eles – uma *relação de complementaridade* (Figura 3.4).

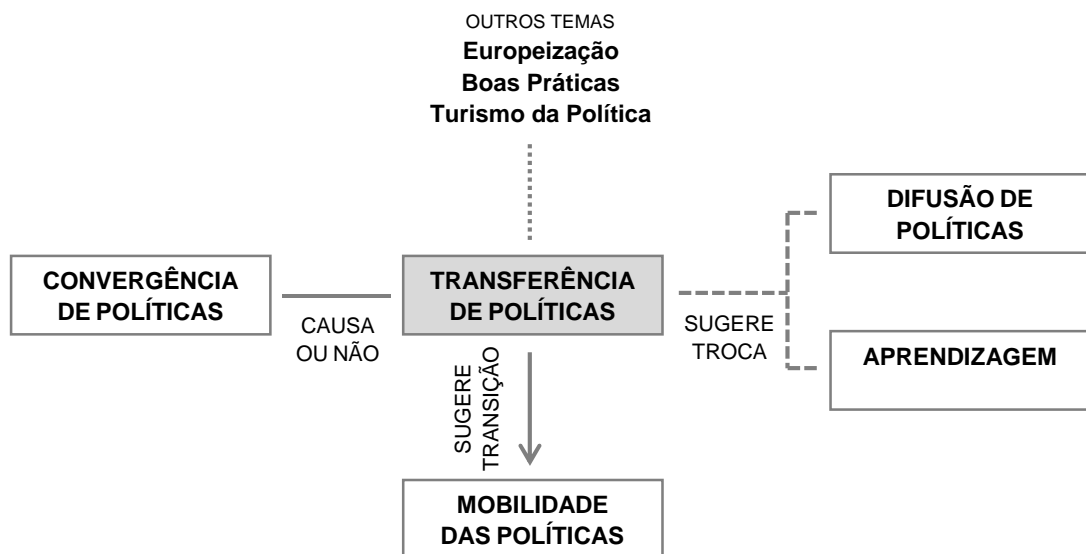


Figura 3.4 - Esquema relacional da transferência de política (elaborado pelo autor).

O objetivo de expor esta relação de complementaridade entre os temas e a transferência de políticas pauta-se no entendimento que, tal relação pode ser benéfica, no sentido de minimizar ou até mesmo sanar as insuficiências encontradas na literatura de transferência. Ampliar o espectro da transferência de políticas é uma forma de complementar e enriquecer o estudo aprofundando o conceito e a investigação empírica. Com isso, as seguintes exposições traçam a relação entre os temas, como se complementam e qual as respostas quanto às insuficiências diagnosticadas.

Ressalta-se, entretanto, que a ideia por trás de tecer estas relações, não é com intuito de unificar a transferência de políticas aos demais temas, mas sim, mostrar as possíveis “trocas” (mecanismos, metodologias, entendimentos, caracterizações, etc) que podem abrir novos caminhos para os estudos e produzirem outros esclarecimentos e percepções sobre questões relacionadas – formulação de políticas, políticas urbanas, territórios e espacialidades, produção das cidades, etc.

3.6.1 . . . APRENDIZAGEM

Transferência de políticas é considerada uma forma de “fazer política” e a aprendizagem inserida nesse contexto significa incluir o conhecimento como importante elemento na elaboração de políticas. Desta forma, a literatura apresenta quatro fases (simplificadas) do

processo de formulação de políticas (Figura 3.5), identificando o momento de ação da transferência de políticas e da aprendizagem (Page, 2000).

A – Funcionamento das políticas/práticas na jurisdição exportadora.

B – Identificação das políticas/práticas pela jurisdição importadora.

C – Aplicação das políticas/práticas na jurisdição importadora.

D – Funcionamento das políticas/práticas na jurisdição importadora.

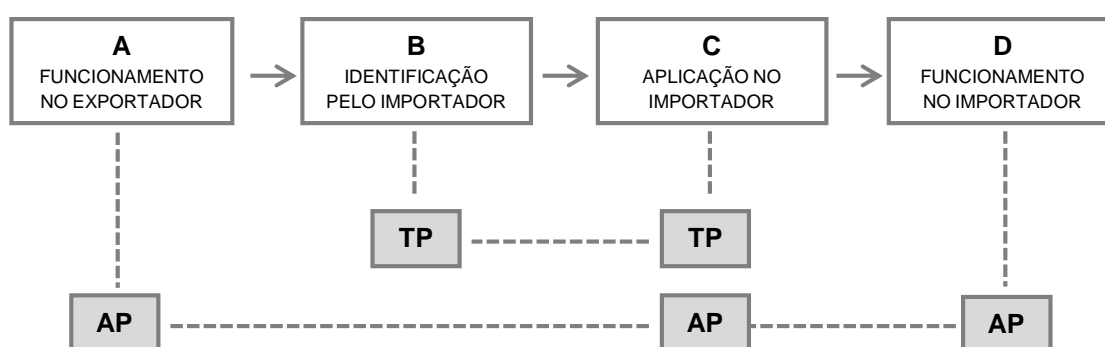


Figura 3.5 - Atuação da transferência de políticas e aprendizagem no processo de formulação de políticas (elaborada pelo autor)

Observa-se que, em uma linha contínua a transferência de políticas (TP) foca-se no ponto B e C e a aprendizagem (AP) foca-se no ponto A, C e D. Somente por esta configuração já é possível identificar a relação entre os conceitos. Com isso, percebe-se que, para percorrer o processo de A até D é necessário, neste caso, envolver a transferência de políticas e aprendizagem. Incluir elementos da aprendizagem significa aprofundar o estudo para além dos interesses e questões referentes somente a **jurisdição importadora**, mas também, avaliar a **jurisdição exportadora**, isto é, de onde as políticas/práticas são extraídas. A análise do funcionamento das políticas/práticas na jurisdição exportadora (A) juntamente com a análise do funcionamento das políticas/práticas após a transferência na jurisdição importadora (D) amplia o estudo e se caracteriza como um caminho para abordar a *relação entre o processo e o resultado da transferência de políticas* (insuficiência IV).

Dolowitz e Marsh (2000), ao descreverem as possíveis causas das políticas falhas identificaram (i) *falta de informações de como a política/instituição opera na jurisdição exportadora* (transferência desinformada), (ii) *aquilo que fez com que a política fosse um*

sucesso na jurisdição exportadora não pode ser transferido (transferência incompleta) e *(iii) atenção insuficiente para as diferenças económicas, sociais, contextos políticos e ideológicos entre a jurisdição exportadora e importadora* (transferência inadequada). Conclui-se que, uma direção interessante para desenvolver pesquisas quanto às políticas falhas e ter atenção também à jurisdição exportadora, sendo que, a literatura de aprendizagem pode fornecer perspectivas importantes.

3.6.2 . . . DIFUSÃO DE POLÍTICAS

Entende-se que o estudo da transferência de políticas enfatiza os **agentes** (atores estatais, ONGs, grupos de reflexão, redes, etc), enquanto o estudo da difusão de políticas enfatiza as **estruturas** (economia internacional, pressões políticas, comunicação social, contextos políticos e ideológicos, tempo, etc). Entretanto, a crítica à difusão consiste na pouca atenção às motivações políticas, abrangida com eficiência na literatura de transferência e, por sua vez, a transferência enquadra como uma insuficiência (V) o *enfoque na agência em detrimento da estrutura*. Esta condição mostra a necessidade de interação dos componentes. *As estruturas fornecem o contexto para a atuação das agências, facilita ou restringe as ações dos agentes. Por outro lado, os agentes interpretam essas estruturas e, ao agirem, as modifica. Essas novas estruturas permitem o início de um novo ciclo* – Figura 3.6 (Marsh e Sharman, 2009).

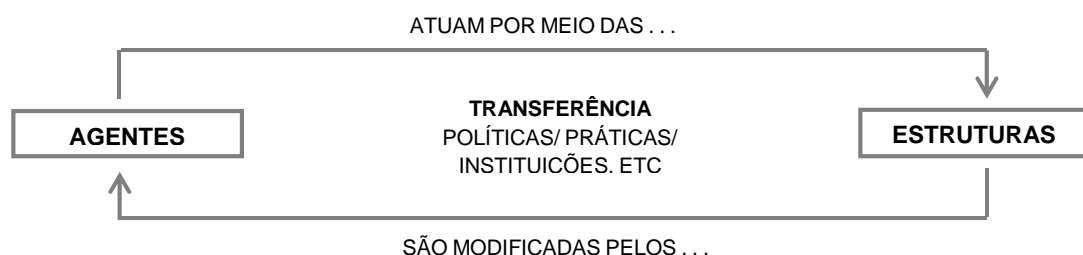


Figura 3.6 - Esquema de atuação dos agentes *versus* estruturas (elaborado pelo autor)

Stone (1999) afirma que, em relação à estrutura e agência, há complementaridade em vez de exclusão, portanto, a agência não está anulada na difusão e a estrutura não está anulada na transferência. É necessário olhar para a função da agência para demonstrar a transferência e analisar a estrutura, a fim de verificar as oportunidades e limitações para a transferência. Incorporar as estruturas nas avaliações de transferência de políticas permite considerar, não

somente definições e caracterizações, mas também as metodologias utilizadas na difusão de políticas. A literatura de transferência produz maiores entendimentos do processo envolvido na transferência e, como tal, ele se encaixa bem com a abordagem de **rastreamento do processo (process tracing)** presente na literatura de difusão (Marsh e Sharman, 2009).

Esta metodologia, como citado anteriormente (ponto 3.3), segue a propagação de uma política ou prática de um local para outro. Esta abordagem permite a inspeção do papel desempenhado por modelos externos e inquéritos sobre *porquê* e *como* um determinado exemplo de aprendizagem ou mimetismo ocorre (Lee e Strang, 2006). O rastreamento do processo é um método que permite identificar elementos que explique o processo. Explicar o processo é uma ferramenta de entendimento da forma como as políticas circulam facilitando a análise dos processos e práticas que constituem a transferência, uma vez que o olhar está aberto para todos os atores envolvidos, suas relações e as características estruturais do ambiente. Portanto, o rastreamento do processo pode ser um método eficiente para abordar estes aspetos.

3.6.3 . . . CONVERGÊNCIA/DIVERGÊNCIA DE POLÍTICAS

Apesar de tratar-se de outra linha de pesquisa, a transferência de políticas é considerada uma força facilitadora de convergência, e isto é nítido ao se verificar que alguns mecanismos de convergência têm grande semelhança a muitos aspetos da literatura de transferência: imposição direta (transferência coerciva direta), harmonização institucional (transferência coerciva indireta), comunicação transnacional (transferência voluntária) – Tabela 3.6.

Tabela 3.6 - Semelhanças dos mecanismos de convergência de políticas e a literatura de transferência de políticas. (elaborado pelo autor)

Mecanismos de Convergência de Políticas	Semelhança à literatura de Transferência de políticas
<i>Imposição direta</i>	Transferência coerciva direta
<i>Harmonização Internacional</i>	Transferência coerciva indireta
<i>Concorrência regulamentar</i>	
<i>Comunicação Transnacional</i> Aprendizagem Resolução de problemas transnacional Emulação de políticas Promoção internacional de políticas	Transferência voluntária
<i>Independente resolução de problemas</i>	-

Entende-se que, a convergência na difusão ocorre porque os países se tornam mais semelhantes, na medida em que democratizam seus sistemas políticos e liberalizam suas economias (Simmons *et al.*, 2006 *apud* Marsh e Sharman, 2009), no entanto, a transferência de políticas pode ou não evoluir para a convergência e nem todos os casos de convergência são decorrentes de transferência (Knill, 2005). A literatura de transferência de políticas reconhece a convergência em torno de grandes objetivos políticos e princípios, mas a possibilidade de divergência em relação aos instrumentos adotados, tipo de legislação ou modos institucionais de controlo político e sistemas de implementação (Stone, 2004). Essa divergência é aceita, na lógica de que a transferência é uma variável contínua, atuante em diversas dimensões e combinações de modelos distintos.

Por outro lado, é interessante um olhar para o estudo da convergência centrando-se nas forças de divergência. Essas forças (planeamento e culturas organizacionais, modelos sociais e *path dependence*) são também inibidoras da transferência de políticas por resistirem intensamente aos processos de mudanças. A transferência é um processo de mudança na medida em que promove a adoção de novas políticas, práticas, ideais e instituições originais de outros lugares. Uma das causas mencionadas na literatura de transferência ao respeito das políticas falhas é exatamente a transferência inadequada. Estas características relacionam a convergência de políticas à *insuficiência IV – ausência de uma discussão sobre a relação entre o processo e o resultado da transferência*.

3.6.4 . . . MOBILIDADE DAS POLÍTICAS URBANAS

A mobilidade das políticas surge de uma rutura com a literatura tradicional de transferência, por entender que o conceito não era suficiente para explorar os complexos movimentos das políticas urbanas. A rutura sugerida pode ser compreendida no presente estudo como a transição da *transferência de políticas* para a *mobilidade das políticas urbanas* (Figura 3.7), isto é, para esta análise serão aproveitados perceções e métodos que a literatura de mobilidade pode oferecer para melhorar os estudos de transferência. McCann (2011a) aborda esse momento de migração com o argumento que, a mobilidade proporciona uma oportunidade para pensar, não somente na transferência, mas também, na tradução e transformação de modelos políticos e ideias em termos das práticas.

Ressalta-se que as insuficiências I, II e III identificadas no estudo de transferência de políticas foram extraídas da literatura de mobilidade das políticas. A literatura argumenta que essas insuficiências limitam a utilidade do conceito de transferência de políticas nos estudos de

como as cidades se constituem como nós socio espaciais dentro dos circuitos globais de conhecimento da política urbana. Portanto, explorar a pesquisa de mobilidade das políticas urbanas é uma direção pertinente para abordar as insuficiências e compreender melhor o papel da transferência de políticas nesta contextualização.

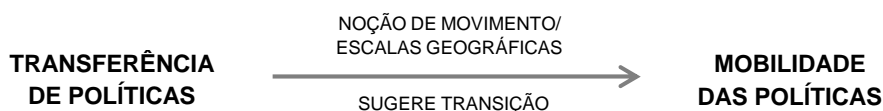


Figura 3.7 - Da transferência de políticas para a mobilidade das políticas urbanas (elaborado pelo autor)

A *insuficiência I* - Grande esforço em identificar e categorizar os atores envolvidos na transferência mostra que centrar-se excessivamente nas definições e tipologias não facilita a análise dos *processos sociais* que constituem a transferência de políticas. Observa-se que, a mobilidade pretende incorporar outros vocabulários conceituais e metodológicos em uma perspectiva de diversidade de agentes, práticas, processos socialmente produzidos e torna-se um meio de interligar as análises de agentes/processos com uma visão mais coerente das relações existentes e das consequências para a formulação de políticas e produção dos espaços urbanos. Esta questão ressalta que a transferência de políticas precisa incorporar em sua análise a perspectiva que *o espaço é um produto social criado a partir da mistura de formas jurídicas, políticas, económicas, práticas e estruturas sociais, estas territoriais e espaciais*.

A seguinte questão, *insuficiência II* - Tendência a concentrar-se na escala nacional é muito explorada na literatura de mobilidade. De fato, nota-se certa intenção de alguns autores tratarem as várias escalas geográficas na literatura de transferência. Vê-se que conceitualmente o tema é citado (ex. Evans e Davies, 1999), porém, os estudos empíricos são em sua maioria voltados para a escala transnacional, internacional e nacional e pouca atenção ao nível regional e local. Entretanto, é em nível regional ou mais intensamente em nível local que importantes trocas são realizadas interligando diversos lugares, escalas e territórios. Peck (2011) afirma que a transferência de políticas é intrinsecamente geográfica e estão sujeitos aos *contextos sociais, políticos e económicos que se manifestam em espaços delimitados localmente que interagem e se expressam em escalas muito mais amplas* (Martin et al., 2003).

Por fim, a *insuficiência III - Noção tradicional do conceito “transferência de políticas”* alerta para a importância de conceituar melhor a forma como as políticas circulam. Pode-se extrair do conceito de mobilidade as noções de como as políticas “viajam”, não em pacotes fechados, mas em partes selecionadas como discursos, ideias sintetizadas em modelos e introduzidas não como réplicas, mas como políticas em transformação. Tais políticas são selecionadas de uma arena global, adaptadas, reutilizadas em um novo cenário político. Interessa compreender as mutações que ocorrem durante o “movimento” dessas pessoas, políticas e lugares que se mobilizam e se envolvem com os circuitos globais de conhecimento da política urbana. *É importante entender a simples transferências de A para B, mas também as complexas “assemblagens políticas” em sua “composição” de peças do próximo e do longe, fixas e móveis, de conhecimentos técnicos, regulamentos, capacidades institucionais – “assemblagens” que criam territórios.*

Desta forma, um meio de abordar o complexo movimento das políticas urbanas na visão da mobilidade é utilizar a metodologia desenvolvida por McCann e Ward (2012a: 48) – *Método Móvel* (ponto 3.5) que se estrutura em “seguir” pessoas, políticas e lugares e estudo das “situações”. Este método lembra os princípios do método da difusão de políticas “rastreamento de processo” que sugere a importância de **seguir/rastrear** como um meio de perceber como os agentes produzem, circulam, mediam e modificam as políticas/lugares por meio de suas práticas de trabalho.

3.7. PROPOSTA METODOLÓGICA

De acordo com o exposto, é possível perceber que cada tema apresentado (aprendizagem, convergência de políticas, difusão de políticas e mobilidade das políticas urbanas) pode contribuir com alguns elementos que relacionam-se as insuficiências identificadas na transferência de políticas. Em síntese, as insuficiências são: (i) pouca atenção ao equilíbrio entre a descrição dos agentes de transferência e a análise dos processos e práticas que eles estão envolvidos; (ii) tendência a concentrar-se na escala nacional; (iii) noção tradicional do conceito “transferência de políticas”; (iv) ausência de uma discussão sobre a relação entre o processo e o resultado da transferência; e (v) enfoque na agência em detrimento da estrutura.

A Tabela 3.7 sintetiza a relação existente entre a transferência de políticas e os demais temas. Contêm os outros temas estudados, indicando qual a insuficiência que este tema poderia atender, o complemento que propõe, a perspectiva diferenciada em relação ao estudo da transferência de políticas e por fim, os aspectos metodológicos deste tema que

complementariam a proposta metodológica do presente trabalho. Esta tabela se caracteriza como ponto de partida para a estruturação de uma metodologia relacional, tendo em vista apresentar os principais elementos que devem ser abordados para a elaboração de um método mais abrangente para a transferência de políticas.

De um modo geral, a *Insuficiência I, II e III* relaciona-se com a literatura de mobilidade das políticas urbanas, a *Insuficiência IV* com a aprendizagem e convergência/divergência de políticas e a *Insuficiência V* com a difusão de políticas. Isto significa que a transferência de políticas encontrará nestas literaturas elementos importantes face às insuficiências citadas devido a relação de complementaridade existente entre os conceitos.

Portanto, pauta-se no método de rastreamento de processo apresentado pela difusão de políticas incorporando a relação agente e estrutura, entretanto, com uma visão de “seguir” pessoas, políticas, lugares e situações da mobilidade das políticas urbanas. Nisto amplia-se o espectro para compreender a jurisdição exportadora e para os resultados do objeto transferido na jurisdição importadora, presentes na literatura de aprendizagem, sempre considerando a possível existência de forças de divergência contidas no estudo da convergência de políticas. Portanto, a proposta metodológica está estruturada em três etapas conforme a Figura 3.8:

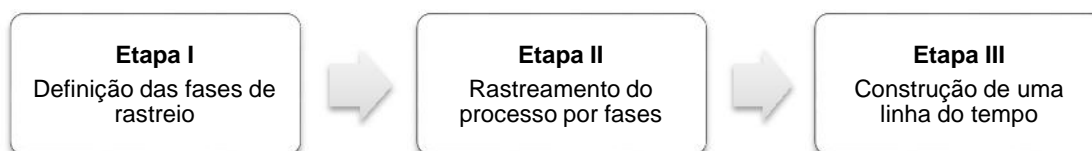


Figura 3.8 - Etapas da proposta metodológica (elaborado pelo autor)

3.7.1 ETAPA I: DEFINIÇÃO DAS FASES DE RASTREIO

A Etapa I objetiva definir fases em que o rastreamento do processo irá se desenvolver, isto é, especificar as direções das futuras pesquisas. Desta forma, as fases foram definidas pelo entendimento que não é suficiente destacar e qualificar somente a jurisdição importadora mas também a jurisdição exportadora (e suas escalas de influência), bem como o processo de implementação e posteriores resultados do objeto transferido para a política e para o espaço. Sendo assim, para a Etapa I foram estabelecidas quatro fases de pesquisas:

Tabela 3.7 - Síntese da relação de complementaridade entre os temas (elaborado pelo autor).

Temas	Insuficiências	Complemento proposto	Outras perspectivas	Aspectos metodológicos
<i>Aprendizagem</i>	Insuficiência IV	Analisar o funcionamento na jurisdição exportadora e o funcionamento na jurisdição importadora.	Estudar o processo e o resultado da transferência e diminuir as políticas falhas.	Identificar e analisar o exportador; coleta de informações sobre o objeto transferido, características estruturais da origem. Analisar o funcionamento do objeto transferido na jurisdição importadora; estudar as modificações e adaptações necessárias para o funcionamento no novo local, as inovações e falhas.
<i>Difusão de políticas</i>	Insuficiência V	Explorar as estruturas existentes (economia, comunicação social, contextos políticos e ideológicos, tempo, etc)	Identificar os elementos estruturais que facilitam ou restringem os agentes no processo de transferência	Rastreamento do processo (process tracing) de transferência de políticas; seguir o desenrolar dos acontecimentos e situações ao longo do tempo e caracterizar o processo com os principais passos que permite a análise da mudança e da sequência. Expor as estruturas e agentes durante o processo de transferência.
<i>Convergência/Divergência de políticas</i>	Insuficiência IV	Analisar a existência de forças de divergência	Identificar como as forças de divergência podem restringir a transferência e resultar em políticas falhas	Identificar a existência de forças de divergência no processo de transferência (planeamento e culturas organizacionais, modelos sociais e path dependence). Avaliar se essas forças restringiram a transferência de alguma forma ou como foram superadas.
<i>Mobilidade das Políticas Urbanas</i>	Insuficiência I	Explorar os processos e práticas sociais inseridas na transferência	Interligar agentes e processos para ampliar o entendimento da formulação de políticas e produção dos espaços urbanos por meio da transferência de políticas	<p>“Seguir” pessoas, lugares, políticas e “situações relacionais”: objetivo é a regressão no tempo para coleta de informações e identificação de elementos que expliquem o processo de formulação de políticas por meio da transferência e as consequências para o espaço urbano, as relações existentes, os processos de aprendizagem, etc.</p> <p>Algumas perguntas úteis:</p> <p>Quem mobiliza as políticas? Como ocorre a aprendizagem face-a-face? Como a aprendizagem ocorre por meio de visitas, passeios, turismo da política? Que tecnologias e contextos políticos facilitam a mobilidade da política? Como ocorre a mutação nas políticas que viajam?</p>
	II	Desenvolver análises em outras escalas – regional e local	Incluir a escala local/urbano como um meio de interligar lugares, escalas e territórios e estudar os contextos sociais, políticos e económicos que se manifestam localmente	
	III	Analisar as políticas durante a “viagem” de transferência	Ampliar a visão da transferência de políticas com a compreensão que as políticas se transformam durante o movimento.	

- (i) Identificação dos exportadores – macro/meso e micro;
- (ii) Caracterização da jurisdição importadora;
- (iii) Implementação na jurisdição importadora;
- (iv) Resultados na jurisdição importadora.

3.7.2 ETAPA II: RASTREAMENTO DO PROCESSO POR FASES

Esta etapa consiste em rastrear os acontecimentos e situações importantes fase a fase. Tais acontecimentos e situações devem ser descritos em ordem cronológica com foco nas ações pertinentes a cada fase de análise. Colocar os eventos em ordem cronológica permite expor a evolução do processo e ressaltar atores e estruturas fundamentais. Portanto, para melhor entendimento, apresenta-se a seguir a abordagem proposta em quatro fases: identificação dos exportadores – macro/meso e micro; caracterização da jurisdição importadora; implementação na jurisdição importadora e resultados na jurisdição importadora.

(i) Identificação dos exportadores

Identificar os exportadores é uma forma de avaliar as influências externas na formulação do produto. É compreender os objetivos iniciais, o ideal de concepção, as características estruturais de origem, a fim de tecer níveis de compatibilidade entre exportador e importador, ainda que o exportador não se caracterize como uma jurisdição específica. Isto significa, considerar uma abordagem multinível – a possível existência de uma diversidade de exportadores (nacional, local, regional, etc). Este ponto se coloca como uma importante premissa para entender o produto final, uma vez que a variedade coloca em questão a transferência de políticas de A para B, abrindo margem para outros movimentos, outras escalas e diferentes agentes. Isto, por entender que os movimentos acontecem comumente na escala interurbana, porém, não deixa de existir transferência em outros níveis por meio das quais as ligações interurbanas são feitas e mantidas (Ward, 2011 apud Temenos e McCann, 2013).

Portanto, a identificação dos exportadores nesta metodologia pretender ter em conta uma ampla abordagem quanto à diversidade de exportadores existentes, com intuito para identificar os agentes de transferência, formas de ação, níveis de influências, forças de divergência e períodos e escalas de atuação. Com isso, é necessário analisar o produto em si, considerando que a atuação dos agentes de transferência transforma o objeto ao longo das ações.

(ii) Caracterização da jurisdição importadora

O objetivo desta fase é apresentar a jurisdição importadora. A elaboração de um produto está sujeito ao seu contexto pré-existente com características estruturais específicas (recursos, legislação, aspetos sociais/políticos e ideológicos) e um conjunto de atores em atuação (funcionários públicos, ONGs, conselhos, sociedade civil, etc). Com base no entendimento, que as estruturas fornecem o contexto que facilitam ou restringem as ações dos agentes (Marsh e Sharman, 2009), a proposta nesta fase é analisar a ação dos atores sobre a estrutura existente e a sua consequente modificação, para assim, compreender a importância dessas ações e seus resultados na elaboração e implementação do produto.

(iii) Implementação na jurisdição importadora

Nesta fase pretende-se analisar o período de implementação do produto. Expõe-se o período inicial entre a conclusão do produto, desde a finalização da transferência até sua aplicação. Esta fase é importante para compreender como os diferentes atores se organizam, as relações estabelecidas e as parcerias firmadas. De acordo com a literatura, a implementação é essencial, uma vez que não executá-la é considerado que, o processo de transferência está incompleto (Evans e Davies, 1999). Além disso, torna-se ainda uma fase interessante para olhar com mais critério às práticas que se desenvolvem e a ação dos atores após a elaboração do produto.

(iv) Resultados na jurisdição importadora

Pretende-se nesta fase analisar os resultados do produto, isto é, as inovações, as dificuldades/falhas, os processos de aprendizagem resultantes da transferência. Esta análise não se restringe apenas a política em si, mas também a repercussão do produto para a produção da cidade, abordando os processos e práticas sociais inseridos. O objetivo é tecer uma relação com os objetivos e diretrizes iniciais do produto analisado, considerando que os resultados podem ser parciais e os desdobramentos ainda em andamento. O conteúdo desta fase está sujeito ao produto em estudo, portanto é necessário considerar resultados a curto, médio e longo prazo, uma vez que nem todos os objetos expõem seus resultados durante o mesmo período de tempo.

3.7.3 ETAPA III: CONSTRUÇÃO DE UMA LINHA DO TEMPO

A proposta da Etapa III é a construção de uma linha do tempo – esquema de rastreamento do processo (Figura 3.9). Esta linha deverá ser “alimentada” com as informações encontradas ao longo do rastreamento do processo de cada fase e organizada em ordem cronológica. A linha do tempo permite identificar os principais acontecimentos e situações no período analisado.



Figura 3.9 - Esquema de rastreamento do processo (elaborado pelo autor).

No entanto, a intenção do esquema é agrupar as fases porque apesar de serem tratadas individualmente, a fim de organização do conteúdo, são composições de um processo único e interligado. Portanto, interessa unir as fases em um único rastreamento do processo para perceber a complexidade das relações, os pontos de interligações entre fases, os processos de mutação, etc. Entende-se que, mesmo sendo uma linha do tempo, o processo não é tão linear – a formulação de políticas não se encontra em um plano, mas ocupa um espaço tridimensional (Peck e Theodore, 2010).

A disposição das fases no esquema de rastreamento do processo não sugere hierarquia, mas sim, como citado anteriormente, uma abordagem multinível que pode ocorrer de várias formas entre diversas escalas. O que está em questão no esquema é a relação de troca existente entre o exportador e importador e os meios pelos quais eles se comunicam (ou pontos de interligação). A linha do exportador desloca-se para abranger os diferentes níveis e se interligar ao importador. Essa interligação/comunicação pode ser em um ou mais pontos, variando de acordo com o produto estudado, como também pode ser suprimido algum nível de exportador. A linha do importador, por sua vez, mantém-se com as três fases de análise, porém, o que pode ser alterado é o deslocamento das fases – avançar ou retroceder para adequação da sobreposição de datas e eventos.

3.8. SÍNTESE GERAL

Neste capítulo enquadra-se os demais temas (aprendizagem, difusão de políticas, mobilidade das políticas urbanas e convergência de políticas), a fim de explorar suas características, mecanismos e práticas para compreender as diferentes abordagens e distingui-los da transferência de políticas.

Desenvolve-se uma análise pautada em uma perspectiva relacional entre a transferência de políticas e os demais temas pela existência de uma relação de complementaridade que mostra-se benéfica face às insuficiências identificadas no Capítulo 2.

Esta abordagem relacional permite o desenvolvimento de uma proposta metodológica estruturada em três fases com ênfase no rastreamento do processo, que visa incorporar em sua análise uma diversidade de elementos existente em outras literaturas.

4

**ESTUDO DE CASO: PROGRAMA DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE
SÃO BERNARDO DO CAMPO
BRASIL****4.1. ENQUADRAMENTO DO ESTUDO DE CASO**

O estudo de caso proposto consiste na análise do processo de formulação do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* município localizado no Estado de São Paulo – Brasil. A seleção do município e deste programa especificamente se justifica pelo interessante processo de que o programa é decorrente – antes, durante e depois de sua implementação. Desta forma, se caracteriza como um objeto viável para aplicação da metodologia desenvolvida no ponto anterior, uma vez que o objetivo não é somente estudar o programa em si, mas também seu contexto, composto por agentes internos e externos, modificação e criação de novas estruturas e importador e exportadores, identificados ao longo do tempo com destaque para os principais acontecimentos e situações. Entretanto, antes de prosseguir com a aplicação da metodologia, expõe-se alguns aspetos da irregularidade fundiária no Brasil para contextualizar o tema em questão e um breve histórico do Município de São Bernardo do Campo e seu enquadramento na problemática nacional.

4.1.1 ASPETOS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO BRASIL

Algumas cidades brasileiras, principalmente a partir da Revolução Industrial em meados de 1930, passaram a ter um dinamismo não conhecido até então. Grande massa populacional migrando das áreas rurais em busca de melhores condições de vida, salários e oportunidades. A cidade, por sua vez, incapaz de absorver essa demanda não conseguiu atender com empregos, serviços públicos e principalmente moradia. As consequências desse processo de “metropolização”, juntamente a omissão do Estado e incapacidade dos gestores públicos

geraram, ao longo dos anos, incontáveis aglomerados urbanos precários, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos. Neste contexto, paralelamente, observa-se o desenvolvimento da “cidade regular” por meio de proprietários e empreendedores privados e da “cidade ilegal” produzida à margem do direito privado e a ordem urbanística, seguindo a lógica da necessidade, uma vez não existindo alternativas legais de acesso à terra urbana e à moradia com preços compatíveis com os níveis de renda da população baixa renda (Alfonsin, 1997).

Por outro lado, a existência de uma legislação urbanística desfasada e altamente restritiva, com processos burocráticos e morosos, no que diz respeito aos procedimentos de aprovação, torna-se um impeditivo à legalidade devido à incapacidade de entendimento da legislação por parte dos interessados, sem qualificação e orientação. Dados estatísticos do IBGE citam a existência de 18 milhões de imóveis em situação de informalidade habitacional, sendo que, 12 milhões são habitados por famílias com renda de até um salário mínimo (Revista Brasileira de Habitação, 2013). Estes aspetos, somados, configuram o quadro da irregularidade fundiária brasileira, que “resulta do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas” (Fernandes, 2002: 12).

Basicamente, a regularização fundiária é um processo interdisciplinar intervindo nos aspetos *jurídicos*, *físicos* e *sociais*, que objetiva a permanência da população nos locais, envolvendo melhorias no ambiente urbano, no resgate da cidadania e da qualidade de vida das populações beneficiadas. O carácter interdisciplinar conferido ao processo de regularização é resultado da necessidade de ações distintas, porém, complementares, considerando que as áreas de intervenção possuem características específicas e devem ser tratadas de forma adequada para obtenção de soluções e resultados satisfatórios (Alfonsin, 1997).

4.1.2 BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

O município de São Bernardo do Campo tem um histórico datado desde 1553 com a fundação da Vila de Santo André da Borda do Campo por João Ramalho, explorador português. A vila teria sido uma das primeiras afastadas do litoral, porém, foi extinta após sete anos sem deixar vestígios. Entretanto, a região torna-se local de passagem do Planalto para o litoral e onde se instalaria a fazenda dos Monges Beneditinos ao redor de uma capela construída em 1717. Com isso, no século 19, a região é constituída como freguesia de São Bernardo, uma espécie de distrito de São Paulo. De freguesia da capital paulista foi elevada a município em 1889, porém, rebaixada a distrito de Santo André em 1938. Recupera a autonomia em 1944 – com

um menor território. Atualmente a cidade de São Bernardo celebra, anualmente, mais de quatro séculos de fundação por um ato registrado no início da década de 1950 (Medici, 2012). O município de São Bernardo do Campo integra a porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e faz parte da Região do Grande ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema), conhecida historicamente como o primeiro e maior centro da indústria automobilística da América Latina. O município faz divisa com São Paulo, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, São Vicente e Cubatão (Figura 4.1). É considerado um dos maiores da metrópole com 408,4km², sendo 118,21 km² em zona urbana, 214,42 km² em zona rural, além de ter 75,82 km² pertencentes à represa Billings, o que resulta em 53,7% do território em Área de Proteção e Recuperação aos Mananciais Hídricos (APRM).



Figura 4.1 - Mapa de localização do Município de São Bernardo do Campo na RMSP (acedido a 8 de novembro de 2013. <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/foto/0,,20927801-EX,00.jpg>).

A expansão urbana da cidade está relacionada ao processo de expansão da própria Região Metropolitana de São Paulo devido um crescimento desordenado causado pelo processo de industrialização acelerado, liderado pelo ramo automobilístico e químico. São Bernardo do Campo inicia esta fase em 1947 com a inauguração da Rodovia Anchieta e, consequentemente, após a conclusão da via devido à facilidade de acessos, a mão-de-obra abundante e os incentivos fiscais, inúmeras empresas de grande porte instalaram-se na região trazendo consigo um contingente significativo de migrantes oriundos de diversas partes

do país. Vale ressaltar que, a importância do município na região do ABCD em consequência da concentração dessas indústrias em seu território, que desempenharam papel fundamental no processo industrialização brasileiro após a década de 1950. Com isso, surgem em paralelo os movimentos sindicais e entidades da sociedade civil que se destacaram para além do cenário local, conquistando importantes direitos trabalhistas (São Bernardo do Campo, 2012).

Este período rende para a cidade um crescimento em 50 anos (1950 a 2000) de aproximadamente 630 mil habitantes, intensificado entre as décadas de 1950 a 1970. A população atual, segundo os dados do IBGE, Censo 2010, é de 746.718 habitantes. Esta demanda populacional, não absorvida adequadamente pelo tecido urbano existente, segue sua expansão para a direção ao Sul do município, ocupando morros e vales, áreas ambientalmente frágeis, adensando loteamentos irregulares e clandestinos, acompanhando a implantação industrial ao longo dos eixos rodoviários da Rodovia Anchieta e posteriormente da Rodovia dos Imigrantes, vias principais de cortam longitudinalmente o território. A intensa urbanização conduz para a existência de um processo de exclusão social, segregação espacial e acúmulo da pobreza “que expressam sua materialidade mediante a carência por moradias e as precárias condições de habitabilidade de parte da população”. Este cenário enquadra o município de São Bernardo do Campo em um contexto maior, isto é, o cenário da irregularidade fundiária no Brasil e portanto, carecendo de medidas específicas de enfrentamento (São Bernardo do Campo, 2010: 329).

4.1.3 PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: DESCRIÇÃO DOS ASPETOS METODOLÓGICOS

O *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* será analisado de acordo com a metodologia proposta. Serão abordadas as três etapas: etapa I – definição das fases de rastreio; etapa II – rastreamento do processo; e etapa III – construção de uma linha do tempo. E ainda, as quatro fases que orientarão as pesquisas: (i) identificação do exportador (macro/meso e micro/local); (ii) caracterização da jurisdição importadora; (iii) implementação na jurisdição importadora; e (iv) resultados na jurisdição importadora. Sendo assim, apresenta-se sucintamente a abordagem para cada fase:

- **Identificação do Exportador – Nível Nacional:** Para este estudo de caso, opta-se pela escala nacional que representará o nível macro/meso da metodologia. Entende-se que existe uma estruturação em nível nacional para que o tema “regularização fundiária” entrasse nas agendas municipais em todo o país. Desta forma, é pertinente

rastrear esse histórico para perceber os desdobramentos dessas ações em nível local e sua influência direta no caso do programa de regularização fundiária em estudo.

- **Caracterização da jurisdição importadora:** Pretende-se identificar os acontecimentos (reestruturações, publicação de leis, criação de concelho, contratações de técnicos e consultorias, etc), ocorridos antes da formulação do programa, por entender que tais ações foram fundamentais e possibilitaram a elaboração do mesmo. Com isso, intenciona-se estudar a estrutura que foi criada/modificada que posteriormente resulta no programa em si.
- **Identificação do Exportador – Nível Local:** Entende-se que o programa de regularização fundiária é resultado da ação de diversos atores, isto é, agentes de transferência. Tais agentes – consultoria, concelho da cidade, funcionários locais, população, etc interferiram na elaboração do documento. Desta forma, esta fase pretende expor a elaboração do programa até o produto final. Para este estudo de caso, a escala local representa a fase na metodologia identificada como micro/local.
- **Implementação na Jurisdição Importadora:** Pretende-se analisar a implementação do programa. Identificar as relações existentes entre os diferentes atores – consultoria executora do programa, Secretaria de Habitação, COMUL, CAZEIS, etc. Esta análise é importante porque a reestruturação resulta em novos atores que foram agrupados para aplicar o programa, portanto, entender as relações de aprendizagem é viável para avaliar as adaptações que se sucederam. Além disso, propõe-se analisar os desdobramentos dessas relações e níveis de atuação quanto aos prazos de execução de cada etapa do programa.
- **Resultados na Jurisdição Importadora:** Esta fase intenciona avaliar as inovações, resultados e as programas/políticas de apoio e complemento. As inovações constituem a contribuição do programa, não somente para a política urbana local, mas também sua repercussão para outros municípios. Os resultados contemplam os “números da regularização” e o efeito sobre o espaço, por entender a existência de um processo de valorização da terra urbanizada e regularizada. Por fim, os programas/políticas que foram criados e implementados em paralelo com caráter de apoio ao programa de regularização fundiária ou mesmo para complementá-lo.

Quanto às técnicas utilizadas, foram necessárias diversas ferramentas para agrupar o conteúdo disponível, uma vez que as fases possuem abordagens diferentes que necessitam de meios diversos para aquisição das informações relevantes. De um modo geral utilizam-se materiais produzidos pelo município de São Bernardo do Campo (legislações, apresentações,

relatórios, etc), atas de reuniões, notícias de jornais e revistas, entrevista, artigos e livros sobre o tema, etc. Considerando ainda, a necessidade de abordagens distintas para análise de cada fase, por vezes complementa-se a pesquisa com a elaboração de tabelas e gráficos que facilitem percepção das informações apresentadas.

Ressalta-se, no entanto, uma alteração na ordem de rastreamento para este estudo de caso. A identificação do exportador em nível nacional e local não foram descritas de forma sequencial com a finalidade de torná-la mais coerente e obter melhor entendimento do processo.

Sendo assim, o estudo inicia-se com a identificação do exportador em nível nacional para contextualizar a difusão do tema “regularização fundiária” no Brasil. Segue com a caracterização do importador, isto é, o Município de São Bernardo do Campo para compreender a reestruturação municipal. Retorna a identificação do exportador em nível local para análise da elaboração do programa. Conclui-se o exportador em nível local, portanto, a elaboração do programa e se inicia imediatamente a implementação no importador para explorar as relações formadas no âmbito da execução do programa. Por fim, encerra-se com os resultados no importador por meio das inovações e contributos.

4.2. IDENTIFICAÇÃO DO EXPORTADOR – NÍVEL NACIONAL

Não é por acaso que o tema “*regularização fundiária*” entra nas pautas municipais em todo o Brasil, em especial no município de São Bernardo do Campo. Ao desenvolver o rastreio do processo, identifica-se um movimento intenso de diversos atores para possibilitar que o tema chamasse atenção e fosse alvo de projetos, programas e legislação específica. Portanto, o intuito da **identificação do exportador em nível nacional** (Figura 4.2) é expor quem são os agentes de transferência e quais as estruturas modificadas durante esse processo que facilitaram que a regularização fundiária se difundisse por todo território nacional. Como limite temporal, define-se o *Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana em 1963*, umas das primeiras ações expressivas em prol da Reforma Urbana Nacional e a promulgação da *Lei Federal nº 11.977/2009* com âmbito nacional que dispõe sobre a regularização fundiária.

Ao fim desta análise (ponto 4.2.1) encontra-se o rastreamento do processo de identificação do exportador em nível nacional (Figura 4.3) com os principais acontecimentos e situações deste período e uma síntese de ações.



Figura 4.2 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Identificação do Exportador em Nível Nacional (elaborado pelo autor).

O tema regularização fundiária está inserido em um processo muito mais amplo – o movimento de *Reforma Urbana* brasileiro. A trajetória da Reforma Urbana é um processo ainda em curso de mais de quatro décadas que se inicia no ano de 1960 durante o governo do presidente João Goulart (Saule Júnior e Uzzo, 2009). A proposta para a Reforma Urbana foi promovida pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB durante o **Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana** que ocorre em **15 de março de 1963** no Hotel Quitandinha em Petrópolis – Rio de Janeiro. O seminário propunha-se elaborar um Projeto de Lei com os temas tratados para encaminhamento ao Congresso Nacional. O documento se torna fundamental pela qualidade devido à interdisciplinaridade e heterogêneas formas de pensamento de seu conteúdo. O documento é redigido pelo jurista Clovis Garcia, o arquiteto Jorge Wilhelm e o economista Vinicius Fonseca e apresentado em assembleias em São Paulo (Francisconi, 2013).

Entretanto, em **1964** com o **Golpe Militar** as reformas propostas são “congeladas”. A paralisação segue até o final da década de 70, onde se observa um leve ressurgimento e como afirma Saule Júnior e Uzzo (2009: 260) “numa época de abertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política”. Para esse período da Ditadura Militar citam-se a elaboração de dois documentos importantes. O primeiro é a carta denominada “**Solo Urbano e Ação Pastoral**” de **1978**, elaborada pela Igreja Católica que defende a função social da propriedade urbana. E, em **19 de dezembro de 1979**, a publicação da **Lei Federal nº 6.766** que caracteriza-se também como um avanço nesse processo por ser um instrumento que penaliza o loteador irregular e determina normas e regras para o parcelamento do solo urbano (Siqueira, 2008).

Porém, a Reforma Urbana Brasileira somente retorna com o **fim efetivo da Ditadura Militar** em **1985** e com o processo constituinte que se inicia. A elaboração de uma nova Constituição Federal estabelece novamente um momento propício de ação. Com isso, é criado em **janeiro de 1985** o **Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU**, que articula diversas camadas da sociedade na Assembleia Nacional Constituinte (ver Quadro 4.A)

Quadro 4.A - Organizações associadas ao MNRU.

O MNRU articula diversas organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros (Saule Júnior e Uzzo, 2009).

Com o crescimento de uma nova cultura política e mobilizações sociais é criado, em **1987**, um instituto orientado para analisar, difundir e debater as práticas sociais inovadoras de gestão municipal e participação popular – o **Instituto Polis**. O Instituto Pólis é uma organização não-governamental de atuação nacional e internacional ativa na construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas por meio de pesquisas, assessoria e formação que resultem em melhores políticas públicas e no avanço do desenvolvimento local (Instituto Polis, 2015).

A Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada para a Assembleia Constituinte alcança aproximadamente 200 mil assinaturas e conquista um capítulo intitulado “Da Política Urbana” na **Constituição Federal** de **05 de outubro de 1988** contendo os artigos 182 e 183. Os artigos são compostos por questões associadas ao Plano Diretor, função social da propriedade urbana e instrumentos urbanísticos (desapropriação, parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo – IPTU, usucapião). É a primeira vez na história nacional a menção de *política urbana* em uma Constituição Federal, que rende o título de *constituição cidadã* por ser considerada a mais completa entre as constituições brasileiras com destaque para os vários aspectos que garantem o acesso à cidadania (Câmara dos Deputados, 2015).

Com a promulgação da Constituição e os capítulos sobre a política urbana, forma-se no mesmo ano, o **Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU** com o objetivo de pressionar o Congresso a regulamentar os artigos 182 e 183. O FNRU é “uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, organizações não-governamentais - ONGs, associações

de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito à cidade” – Quadro 4.B (Santos Júnior, 2009: 4).

Quadro 4.B - Áreas de atuação do FNRU.

O FNRU atua ativamente na interlocução da sociedade civil em muitos eventos internacionais, entre eles a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), participa do Comitê Preparatório para a Conferência Internacional Habitat II e auxilia para a Conferência Brasileira da Sociedade Civil para o Habitat II – pelo Direito à Moradia e à Cidade, etc. O FNRU possui uma comissão de coordenação que se reúne periodicamente para discutir as demandas e a cada dois anos organiza encontros nacionais.

Após doze anos de intervenções, principalmente do FNRU, é aprovada a Lei Federal nº 10.257 de **10 de julho de 2001** denominada **Estatuto da Cidade** que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Ao regulamentar os artigos, o Estatuto da Cidade traz a base legal para as ações dos governos locais – uma espécie de “caixa de ferramentas”. Não é apropriado neste estudo expor a complexidade desta lei, mas ressaltar alguns instrumentos e novos paradigmas que marcaram as políticas urbanas no Brasil (ver Quadro 4.C)

Quadro 4.C - Principais instrumentos do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade contempla diversos instrumentos e alguns permitem ações voltadas à regularização fundiária. Bassul (2001) cita os principais instrumentos: (i) gestão democrática; (ii) plano diretor; (iii) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (iv) IPTU progressivo no tempo; (v) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; (vi) usucapião especial; (vii) concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM; (viii) direito de superfície; (ix) direito de preempção; (x) outorga onerosa do direito de construir; (xi) operações urbanas consorciadas; e (xii) transferência do direito de construir.

A partir de 2001, com a publicação da lei, se inicia um importante trabalho de divulgação do Estatuto da Cidade. Saule Júnior e Uzzo (2009) citam que foram produzidos muitos materiais informativos em linguagem popular e duas oficinas organizadas pelo FNRU com participação de duzentas lideranças dos movimentos populares. A trajetória continua com a criação em **1º de janeiro de 2003** do **Ministério das Cidades**, responsável pela habitação, saneamento e transportes (mobilidade) e trânsito integrados ao uso e a ocupação do solo. E, conseqüentemente, com a instituição do **Conselho das Cidades** que possibilita, pela primeira vez no país, que “os diversos atores, legítimos representantes da sociedade civil, passassem a integrar um espaço institucional com objetivo de elaborar e executar políticas urbanas” (Saule Júnior e Uzzo, 2009: 266).

Neste período também, que se iniciam diversas ações em nível nacional no âmbito da regularização fundiária. Com os instrumentos conquistados no Estatuto da Cidade, começa um intercâmbio de informações e experiências bem-sucedidas com o objetivo de sistematizar lições aprendidas entre várias esferas do governo, movimentos sociais, ONGs, instituições acadêmicas organizadas pelo FNRU. Nesse contexto, o Brasil entra em **07 de maio de 2003** na *Campanha Mundial pela Segurança da Posse da Moradia e pela Governança Urbana*, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat) por meio da **Carta de Compromisso pela Regularização Fundiária e Governança Urbana** assinada pelo prefeito de Aracaju – Sergipe, Marcelo Déda e coordenador da Frente Nacional de Prefeitos – FNP, Orlando Alves dos Santos Júnior, secretário-executivo do FNRU e pela secretária-executiva do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato.

Nos anos seguintes, registra-se uma extensa publicação de manuais, informativos, livros, cartilhas e artigos sobre regularização fundiária. Realizam-se também seminários e congressos sobre o tema. Dentre as ações desenvolvidas é importante destacar, o **Programa Cidade Legal**, criado em **agosto de 2007** pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. O objetivo do programa é implementar e agilizar ações e processos de regularização fundiária por meio de um Convênio de Cooperação Técnica entre o Estado e as prefeituras para orientação e apoio na regularização de parcelamentos do solo e núcleos habitacionais, público ou privados.

Finalmente e para marcar efetivamente as ações desenvolvidas é publicada em **7 de julho de 2009** a **Lei Federal nº 11.977** que estabelece procedimentos, competências e cria importantes instrumentos para a efetivação da regularização fundiária. O capítulo III da Lei nº 11.977/2009 é o primeiro marco jurídico em nível nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente (ver Quadro 4.D).

A Lei nº 11.977/2009 vem como uma resposta ao movimento existente ao longo das últimas décadas no campo da Reforma Urbana e consolida mais uma etapa de conquistas no ordenamento jurídico brasileiro. Com este marco jurídico, observa-se um aumento considerável de municípios que implementaram programas de regularização fundiária ou se encaminham nesse processo, comprovando que a legislação abre novas possibilidades nesse sentido. A título de conhecimento, é possível identificar, por exemplo, que os 39 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP possuem alguma ação de regularização fundiária implementada nos últimos seis anos, seja por meio de programas e

recursos próprios, pelo Programa Cidade Legal do Governo do Estado de São Paulo, pelo Programa Papel Passado do Governo Federal ou ainda resultante de obras de urbanização¹.

Quadro 4.D - Principais avanços da Lei Federal nº 11.977/2009

Os principais avanços da lei no que se refere à regularização fundiária são (Brasil, 2013: 13):

- Definição de *competências e responsabilidades* dos atores envolvidos;
- Definição da *regularização fundiária e das suas modalidades* de interesse social e de interesse específico;
- Obrigatoriedade da elaboração de *projeto de regularização fundiária*;
- Possibilidade de *adoção de parâmetros especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo*, inclusive área mínima dos lotes;
- Possibilidade de *compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente equilibrado*, estabelecendo regras para a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente;
- Criação dos *instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse*, constituindo a chamada “usucapião administrativa”;
- *Simplificação do processo de regularização jurídica* de parcelamentos irregulares implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979 data da edição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979).

4.2.1 SÍNTESE DAS AÇÕES: EXPORTADOR EM NÍVEL NACIONAL

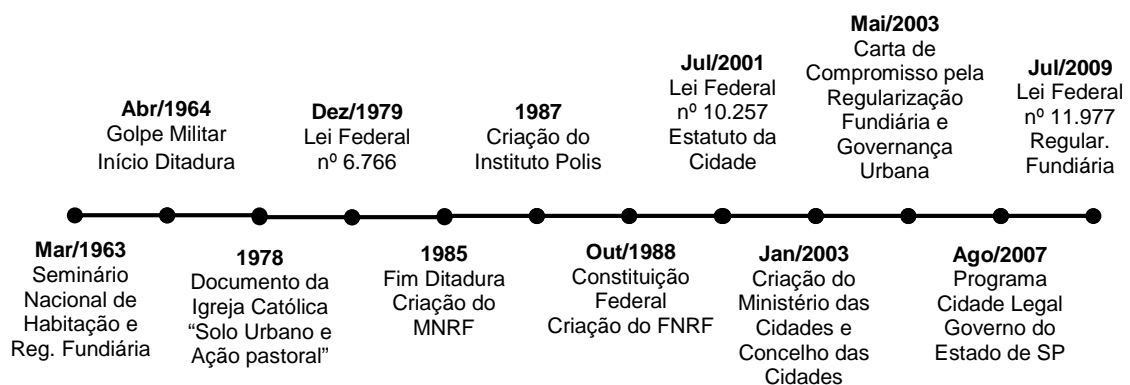


Figura 4.3 - Rastreamento do processo de Identificação do Exportador em Nível Nacional (elaborada pelo autor).

¹ Informação adquirida de forma simplificada através de consulta online aos sites das prefeituras, revistas e/ou jornais, e outros materiais que comprovassem a existência de atividades de regularização fundiária nos municípios.

Conclui-se, conforme a Figura 4.3, que as ações desenvolvidas ao longo desses quarenta e seis anos de Reforma Urbana no Brasil (ainda em andamento), composta pela promulgação de leis, criação de órgãos públicos, conselhos e movimentos sociais, definição de programas, entre outras atividades que possibilitaram que a “regularização fundiária” se tornasse um tema central das políticas urbanas em nível nacional. Estas ações mudaram estruturas rígidas existentes onde prevalecia a “propriedade privada” sobre o direito coletivo estabelecendo *novos paradigmas* (função social da propriedade urbana, segurança jurídica da posse), *novos instrumentos* (usucapião especial, a demarcação urbanística, plano diretor, legitimação de posse, CUEM) e *novos procedimentos* (gestão democrática).

É certo que, esta linha do tempo apresenta sucintamente os acontecimentos e situações. Existem ainda muito a acrescentar, por exemplo, em relação aos eventos promovidos, legislações posteriores a 2009, outros movimentos sociais que surgiram em paralelo. Entretanto, o intuito era expor as principais ações do movimento de Reforma Urbana que culmina no momento oportuno para que os municípios empreendessem programas de regularização fundiária, assim como São Bernardo do Campo.

4.3. CARACTERIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO IMPORTADORA

Não é possível apresentar o *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* sem expor o processo pelo qual é decorrente, uma vez que o percurso até o momento em que o programa é elaborado possui características para compreender o produto em si. Desta forma, a **caracterização da jurisdição importadora** (Figura 4.4), significa analisar o município de São Bernardo com foco nas atividades enquadradas no âmbito habitacional, especificamente, na regularização fundiária. O argumento se concentra na ideia de que o programa de regularização fundiária é um produto social gerado por um conjunto de ações.

Portanto, seguir os atores envolvidos, entender as estruturas existentes, as restrições e facilitadores da transferência de políticas é um meio de compreender o produto e seus desdobramentos. O período determinado para caracterizar o importador inicia-se em *janeiro de 2009* com o *primeiro mandato do prefeito Luiz Marinho*, onde começa as ações voltadas à regularização e finaliza em *abril de 2011* com a efetiva *contratação da empresa de execução dos serviços* incluídos no escopo.

Ao fim desta análise (ponto 4.3.1) encontra-se o rastreamento do processo de caracterização do importador (Figura 4.8) com os principais acontecimentos e situações deste período e uma síntese de ações.

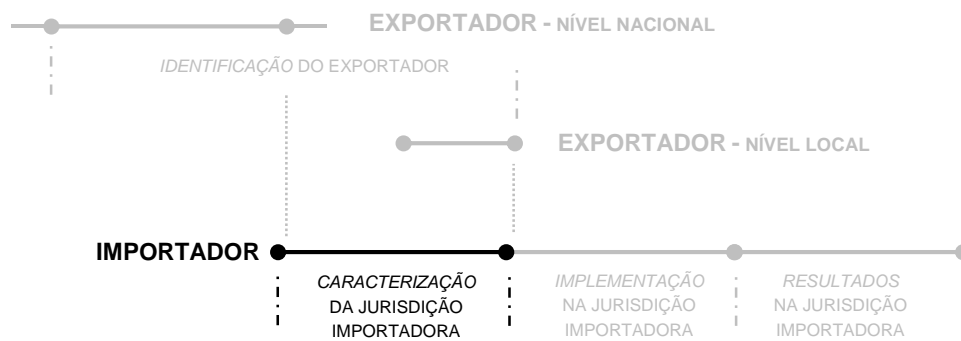


Figura 4.4 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Caracterização da Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor).

O processo se inicia em **janeiro de 2009** com a **posse de Luiz Marinho** do Partido dos Trabalhadores (PT) no primeiro mandato como prefeito de São Bernardo do Campo. O Programa de Governo de 2009/2012 apresentava os seguintes *slogans*, “*Essa mudança inclui você*” e “*São Bernardo acolhedora, inclusiva e de oportunidades*” para expressar o intuito de assegurar a inclusão social e incorporar os aspectos sociais, económicos, urbanos e políticos da cidade (Programa de Governo, 2009: 8).

Com isso, a proposta de ação para a questão habitacional incluía, dentre outras ações: (i) enfrentar e reduzir o *deficit* habitacional; (ii) **promover a regularização fundiária das áreas já ocupadas**; (iii) criar novas Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; (iv) elaborar o Plano Municipal de Habitação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano; e (v) **promover a urbanização, regularização fundiária e recuperação ambiental de assentamentos precários**. Observa-se que, desde a campanha, o prefeito tem feito diversas declarações da importância da regularização fundiária de interesse social em sua gestão:

"A regularização fundiária de áreas como o Montanhão é um dos itens do meu plano de governo" (Jornal ABCD Maior, 2008).

"Então quero aqui me comprometer com vocês em seguir fielmente o nosso programa de Governo, que nós debatemos e apresentamos para toda a cidade durante os meses de campanha, e, portanto, se comprometer a cumpri-lo, seguir à risca. Essa será a nossa bíblia, será a bíblia do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários e Secretárias" (São Bernardo do Campo, 2009).

"A regularização fundiária permitirá o registro do loteamento e também a garantia individual do direito à moradia de cada um dos moradores que aqui residem. Traçamos a meta de desenvolver 15 mil moradias até 2013 em São Bernardo. Essa é uma meta

ousada no que se refere ao projeto de transformação, valorização e autoestima das famílias da nossa cidade” (Silva, 2012).

A etapa seguinte, desenvolvida pela nova gestão, caracteriza-se pela **Reforma Administrativa** concluída em **novembro de 2009** que efetua a estruturação da prefeitura, estabelecida pela Lei Municipal nº 5.982 de 11 de novembro 2009. A reforma se desenvolve por quase um ano e a lei consolida a reorganização das secretarias, departamentos, autarquias, etc. Neste período, define-se a criação de uma secretaria exclusiva com a responsabilidade de coordenação da execução da Política Habitacional, *Secretaria de Habitação – SEHAB* (Figura 4.5). Em especial, tal reestruturação resulta ainda na criação de um departamento para coordenar a execução dos projetos e atividades da Secretaria de Habitação, voltados à regularização de áreas ocupadas por habitações subnormais, denominado *Departamento de Assuntos Fundiários – SEHAB 2*.

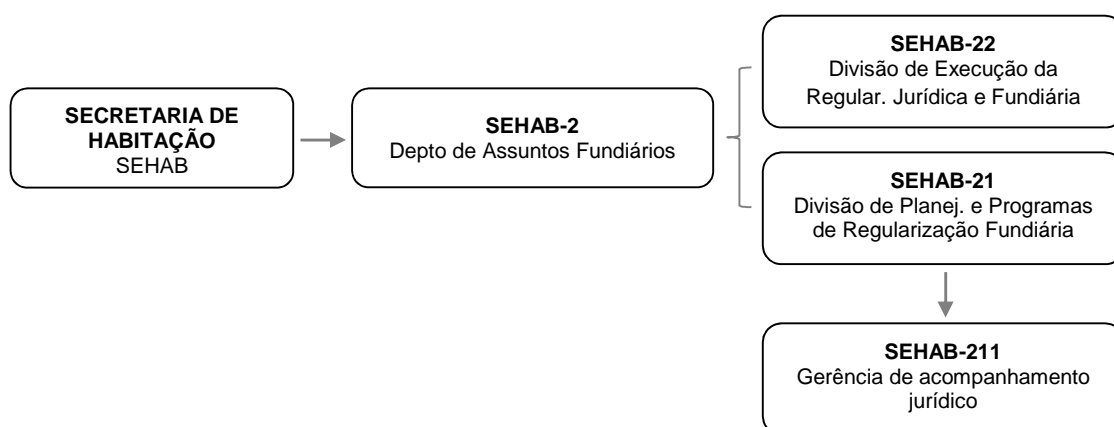


Figura 4.5 - Organograma parcial da Secretaria de Habitação com ênfase no Departamento de Assuntos Fundiários (*adaptado FESPSP, 2011 apud São Bernardo do Campo, 2012*).

É importante esclarecer que, no período de reformulação administrativa e criação da secretaria, departamento e divisões, muitas atividades e algumas que serão posteriormente apresentadas, tiveram sua discussão e desenvolvimento iniciados neste período preliminar. Destacam-se em particular duas ações: o convênio com o Programa Cidade Legal e a Lei Municipal nº 5.959/2009.

A primeira se refere ao convênio firmado com o **Programa de Cidade Legal** que ocorre oficialmente pela Lei Municipal nº 5.944 de **24 de março de 2009**. O programa é promovido pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo para a cooperação técnica na regularização fundiária. São Bernardo é assessorado por meio da empresa contratada pelo

Governo do Estado, *Consórcio Ieme/Consenge* (Ieme Brasil Engenharia Consultiva Ltda e Consenge Consultoria e Projeto de Engenharia Ltda) na execução da regularização em 18 assentamentos. Vale ressaltar outras 11 áreas com atividades de regularização fundiária iniciadas pela própria equipe técnica municipal. Torna-se importante mencionar este convênio, uma vez que trata-se do início dos trabalhos de regularização fundiária realizados pela nova gestão e recém-criada Secretaria de Habitação/ Departamento de Assuntos Fundiários.

A segunda ação é a promulgação da **Lei Municipal nº 5.959 de 13 de agosto de 2009** que dispõe, dentre outros temas, sobre as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, o Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, a Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS - CAZEIS, a Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL e os instrumentos de regularização. A Lei Municipal nº 5.959/2009 se caracteriza como o embasamento jurídico fornecendo os instrumentos e ferramentas (ver Quadro 4.E) necessárias para as ações, inclusive para a futura elaboração do programa de regularização.

Quadro 4.E - Instrumentos para Regularização Fundiária.

Instrumentos para regularização fundiária (Artigo 15 da Lei Municipal nº 5.959/2009):

- i. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM);
- ii. Usucapião Especial de Imóvel Urbano;
- iii. Concessão de Direito Real de Uso (CDRU);
- iv. Autorização de uso;
- v. Cessão de posse;
- vi. Assistência técnica e jurídica gratuita;
- vii. Direito de superfície;
- viii. Compra e venda;
- ix. Legitimação de posse;
- x. Demarcação urbanística.

De acordo com o artigo 3º da Lei Municipal nº 5.959/2009 as *Zonas Especiais de Interesse Social* são:

“Porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à *regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados* e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo” (São Bernardo do Campo, 2009 – grifo próprio).

O *Plano Integrado de Urbanização e Legalização* é um documento que deverá ser elaborado para as áreas em processo de regularização fundiária, devendo conter os aspectos urbanísticos, socioeconômicos, jurídicos, ambientais, de regularização fundiária, de infraestrutura e de mobilidade e acessibilidade urbana. Em seguida, o plano deve ser submetido à análise da *Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS* composta por uma equipe multidisciplinar (técnicos de diversas secretarias selecionados de acordo com as especificidades de cada área). A Comissão de Urbanização e Legalização, por sua vez, é composta por moradores de cada área a ser regularizada, eleitos em assembleia para acompanhar o processo de regularização fundiária.

Os arranjos institucionais não permaneceram apenas no âmbito administrativo, mas alcançaram também o orçamento público do município com o **Plano Plurianual Participativo – PPA Participativo**. Em **21 de dezembro de 2009** era publicada a Lei Municipal nº 6.006 que instituía o PPA Participativo 2010-2013 (Figura 4.6) desenvolvido por meio de 29 plenárias realizadas em diversas regiões da cidade que aproximaram a sociedade dos mecanismos orçamentários e de planejamento da gestão pública, para que a população pudesse intervir na definição de prioridades a curto, médio e longo prazo da cidade (São Bernardo do Campo, 2012: 16). O prefeito Luiz Marinho no lançamento do PPA confirma “estamos iniciando uma nova maneira de fazer gestão, onde cada um poderá participar ativamente, e tenho certeza de que faremos um belo processo democrático” (SMABC, 2009).



Figura 4.6 - Plenária do Plano Plurianual (PPA) Participativo na EMEB Teresa Delta – 26/05/2009 (Fonte: acedido a 11 de fevereiro de 2015. <http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/materias/4918.jpg>).

Sobre o PPA Participativo cabem três considerações. A primeira é que a *inspiração* para elaboração, não somente do PPA com a participação da população nos processos decisórios, mas também de um Orçamento Participativo - OP tem origem no município confrontante, Santo André. Medici (2012: 26) afirma que, o diferencial apresentado no Orçamento Participativo de Santo André implementado pelo então prefeito, Celso Daniel foram absorvidos e aplicados como ensinamentos na gestão atual em São Bernardo do Campo.

A segunda caracteriza-se pela implantação de uma *cultura de participação*. De acordo com a secretária de Orçamento e Planejamento Participativo, Nilza de Oliveira “em São Bernardo, nunca houve canais para a população participar da gestão pública. E o resultado do PPA foi surpreendente. Mais de 15 mil pessoas escolheram as diretrizes para os próximos anos e acredito que o OP vai aumentar ainda mais o número de participantes” (Marchetti, 2010). Dado o sucesso e para incentivo e aumento da população participante, reagruparam-se as regiões com base em dados e indicadores e estabeleceram o OP a cada dois anos com plenárias gerais todos os anos.

Unidade Secretaria de Habitação			
Programa Regularização Fundiária			Nº 0033
Objetivo Regularização fundiária dos assentamentos irregulares existentes no Município e assessoria técnica			
Justificativa É responsabilidade do Município promover a regularização fundiária			
Indicador Unidade Habitacional		Unidade de Medida Título	
Índice recente 0,00		Índice futuro 15.230,00	
Metas			
2010 5.000,00	2011 8.410,00	2012 11.820,00	2013 15.230,00
Valores Totais do Programa			
2010 5.380.000	2011 4.090.000	2012 4.090.000	2013 4.090.000
Valor Total do Programa (R\$) 17.650.000			

Figura 4.7 - Ficha de disponibilização de recursos para o programa de regularização fundiária (Fonte: *adaptado* do anexo da Lei Municipal nº 6.006/2009).

A terceira, e muito importante para o presente estudo, é a priorização de investimento para a habitação e a *dotação de cerca de 2,5% dos recursos do tesouro* para esta área, que passa a representar cerca de 7% do orçamento global, considerando a captação de recursos externos, definidos no PPA Participativo - Figura 4.7 (São Bernardo do Campo, 2012). Isto

significa, a disponibilização de recursos públicos municipais direcionados à habitação, e especificamente ao programa de regularização fundiária. Em anexo à Lei Municipal nº 6.006/2009 encontra-se a ficha de destinação de verbas para este fim com uma breve justificativa de aplicação dos recursos – “é responsabilidade do município promover a regularização fundiária”.

Em continuidade e complementando as ações anteriores de participação pública, em **março de 2010** cria-se o **Conselho da Cidade e do Meio Ambiente – Concidade**. O Concidade tem por finalidade garantir a participação dos diferentes segmentos da população na formulação, implementação e gestão da política urbano-ambiental (ver Quadro 4.F). Segundo a Lei Ordinária nº 6.021 de 31 de março de 2010, o conselho é um órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e normativo, representado pela sociedade civil e pelo governo municipal. É composto por quarenta conselheiros titulares, vinte da sociedade civil, vinte do poder público municipal e quarenta suplentes com mandatos com duração de dois anos.

Quadro 4.F - Áreas de atuação do Concidade neste período rastreamento.

A Concidade atua na elaboração do PLHIS, desde a definição da proposta metodológica até as deliberações nos fóruns subsequentes. Participa ainda da revisão do Plano Diretor, na formulação das discussões públicas regionais, reuniões de segmento e definição de câmaras técnicas para elaboração das propostas de diversas secretarias – desenvolvimento urbano, meio ambiente e saneamento, mobilidade urbana, habitação (Concidade, 2010a, 2010b). Além disso, está presente nas discussões do anteprojeto da Política Municipal de Meio Ambiente, Plano de Mobilidade Urbana e Política de Financiamento e Subsídio das Soluções Habitacionais (Concidade, 2011).

Dentre as inúmeras ações, a nova gestão se depara ainda com a ausência de uma base de dados técnicos adequados que abrangesse o conjunto da problemática habitacional e que possibilitasse nortear as ações no setor (São Bernardo do Campo, 2012). O município “não tem um estudo consistente sobre os números do *deficit* habitacional” e, por este motivo, “neste momento é inviável uma projeção das necessidades habitacionais”, afirma a secretária de habitação (Mediato e Fernandes, 2009). Esta situação provoca a necessidade de proceder um mapeamento qualitativo e quantitativo, sem o qual não seria possível desenvolver ações e programas consistentes e coerentes com a realidade.

O **Mapeamento dos Assentamentos Precários e/ou Irregulares** de São Bernardo é realizado entre **novembro de 2009 e outubro de 2010** pela Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino e Extensão – FUNEP (ver Quadro 4.G). O processo basicamente consiste no desenvolvimento do mapeamento pela consultoria, que apresenta o resultado em uma oficina

no auditório da Secretaria de Finanças dia 14 de abril de 2010 com a presença de 30 pessoas, sendo os representantes das secretarias parceiras da habitação, a consultoria e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Em São Bernardo, além do mapeamento, a FUNEP realiza também o Plano Municipal de Redução de Riscos (2009/2010) e auxilia no Programa de Capacitação de Agentes Públicos, curso ministrado para ensinar métodos de avaliação e identificação de situações de risco.

Quadro 4.G - Fundação de Apoio a Pesquisa, Ensino e Extensão – FUNEP.

A FUNEP é uma fundação sem fins lucrativos criada em 1979 para promover o conhecimento científico, tecnológico, cultural, ambiental e social na comunidade universitária por meio de parcerias público-privadas. Atua na elaboração de projetos e produção de eventos. Os projetos têm por finalidade (i) interagir com as entidades no intuito de desenvolver atividades científicas e tecnológicas; (ii) divulgar editais, propor, gerenciar, administrar e prestar contas junto às instituições públicas de fomento; (iii) conceder bolsas auxílios ao estudo e à pesquisa; (iv) agilizar contratos de prestação de serviços (pesquisas aplicadas, análises, testes e avaliações de laboratório diversas, assessorias e consultorias, etc); e (v) realizar importações com os benefícios da Lei 8.010/90 (FUNEP, 2015).

Por fim, um dos últimos documentos realizados neste período de análise (caracterização do importador) é o **Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS** desenvolvido no período de 2010/2011. Devido à dificuldade de especificar ao certo uma data de conclusão (por ser um documento continuamente atualizado), este estudo define como data de final, a *Audiência Pública do PLHIS* realizada em **março de 2011**. O PLHIS é um plano com horizonte temporal de 2010-2025 e de grande valor para a política habitacional de interesse social municipal, uma vez que é um instrumento de planejamento das ações, abrangendo famílias de baixa renda, não atendidas pelo mercado formal e um meio de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (São Bernardo do Campo, 2012).

A elaboração do plano ocorre através de *Oficinas Técnicas Institucionais* composta por agentes de diversas secretarias, que também promovem a capacitação dos futuros operadores do plano. A população é representada pelo Conselho da Cidade e do Meio Ambiente – Concidade e Conselho Municipal do Orçamento – CMO no âmbito do Fórum Deliberativo do PLHIS. Como citado, a base de definição dos programas ocorre pelas informações apresentadas no Mapeamento dos Assentamentos Precários e/ou Irregulares, este considerado um instrumento central do PLHIS (São Bernardo do Campo, 2012).

O PLHIS se divide em três *linhas programáticas* onde se definem as estratégias para enfrentamento dos diferentes problemas habitacionais do município, estruturadas em

programas e *subprogramas* (Tabela 4.1). Destaca-se que o PLHIS define, não somente o programa de intervenção específico de regularização fundiária – **Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Irregulares Consolidados e Conjuntos**, mas também traça diretrizes e objetivos básicos para elaboração do mesmo, que se concretiza em sua implementação em **abril de 2011** com a contratação da consultoria para execução dos trabalhos técnicos – Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda (antiga Diagonal Urbana Ltda).

Tabela 4.1 – Linhas programáticas e programas de intervenção definidos no PLHIS com destaque para o Programa de Regularização Fundiária (*adaptado* São Bernardo do Campo, 2012: 101).

LPA 1 – Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Urbanização Integrada e Regularização de Assentamentos Precários. ▪ Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Irregulares Consolidados e Conjuntos. ▪ Programa Municipal de Redução de Riscos e Ações Emergenciais. ▪ Programa de Fiscalização, Controle e Prevenção de Ocupações Irregulares e Adensamento de Áreas Ocupadas.
LPA 2 – Produção de Habitação <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Produção Habitacional.
LPA 3 – Desenvolvimento Institucional <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Desenvolvimento Institucional e Gestão Participativa.

4.3.1 SÍNTESE DAS AÇÕES – CARACTERIZAÇÃO DO IMPORTADOR

Com as ações expostas até o momento, encerramos a análise da caracterização do importador (Figura 4.8) onde se destacam diversas atividades importantes que definirá o produto – *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*. As ações, de um modo geral, consistiram na reestruturação administrativa e disponibilização de equipa técnica capacitada e interdisciplinar para execução dos trabalhos, na elaboração de legislação específica em prol da regularização fundiária compatibilizada com os novos instrumentos disponíveis em nível nacional (Estatuto da Cidade, Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 11.977/09, etc), criação de órgãos participativos para consolidar uma cultura de participação pública, mapeamento da demanda habitacional para identificação da dimensão da problemática existente e dotação de recursos próprios para viabilizar a implementação das ações propostas. Essas ações embasaram a fase seguinte – o exportador em nível local, onde o programa é elaborado e estruturado.



Figura 4.8 - Rastreamento do processo da Caracterização da Jurisdição Importadora (elaborada pelo autor).

4.4. IDENTIFICAÇÃO DO EXPORTADOR – NÍVEL LOCAL

A fase anterior, caracterização do importador, expôs as medidas desenvolvidas para que o município tivesse uma Política Habitacional adequada à sua realidade e exequível. O *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* se apresenta, portanto, como uma das ações prioritárias dessa política. Sendo assim, a **identificação do exportador em nível local** (Figura 4.9) pretende compreender o processo de elaboração do programa. Pode-se afirmar que, a formulação deste programa decorre durante cinco momentos: (i) *contratação da consultoria*; (ii) *formação do Grupo de Trabalho para elaboração do programa*; (iii) *definição da meta física no âmbito do Grupo de Trabalho do PLHIS*; (iv) *deliberações nos Fóruns do PLHIS*; e (v) *melhorias pós conclusão do programa*.

Ao fim desta análise (ponto 4.4.1) encontra-se o rastreamento do processo de identificação do exportador em nível local (Figura 4.12) com os principais acontecimentos e situações deste período e uma síntese de ações.



Figura 4.9 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Identificação do Exportador em nível local (elaborado pelo autor).

A **consultoria** contratada em **março de 2010** é representada pelos advogados Nelson Saule Júnior, Karina Uzzo e Guadalupe Abib de Almeida, todos atuantes em diversas áreas relacionadas às questões urbanísticas para entidades públicas, privadas e não-governamentais, como o caso do Instituto Polis onde possuem amplas atividades. O intuito de contratação da consultoria é auxiliar na formulação do programa de regularização fundiária do município orientando o Grupo de Trabalho estabelecido para este fim. A consultoria seria ainda, um meio de obter novas ideias e boas práticas existentes em outros lugares (Entrevista A).

As atividades da consultoria são previamente estruturadas pela SEHAB em 05 etapas (ver Quadro 4.H) que são desenvolvidas e definidas no âmbito de um **Grupo de Trabalho – GT** formado no mesmo período da contratação da consultoria. O GT é composto pela consultoria, representantes da Secretaria de Habitação, Gestão Ambiental, Finanças e Planejamento Urbano (divisão de parcelamento do solo e cadastro fiscal). A intenção é ter um grupo interdisciplinar composto por arquitetos e urbanistas, advogados, engenheiros, entre outros profissionais que pudessem expor diversas “visões” para o produto em formulação. Este GT acompanha todas as etapas propostas com participação ativa e deliberativa (Entrevista A). Cada etapa é concluída com uma Oficina de Treinamento e Consolidação para capacitação dos representantes do GT e consolidação dos temas abordados.

Quadro 4.H - Etapas de Trabalho.

De acordo com o escopo definido pela Secretaria de Habitação, os objetivos da consultoria é formatar um programa abordando (Secretaria de Habitação, 2010a): (i) as tipologias dos assentamentos ocupados por população de baixa renda; (ii) os instrumentos de regularização urbanística e jurídica da posse; (iii) os critérios e fundamentos do programa; (iv) os mecanismos de gestão e de aperfeiçoamento no desenvolvimento dos planos de urbanização; e (v) a capacitação dos agentes públicos. Para isto, a SEHAB estrutura cinco etapas de trabalho em que são desenvolvidas as atividades necessárias para composição do programa (Secretaria de Habitação, 2010a):

- *Etapa 1* - Elaboração do Plano de Trabalho e Metodologia;
- *Etapa 2* - Caracterização Geral da situação fundiária dos loteamentos e/ou assentamentos informais e/ou irregulares no município e análise dos instrumentos normativos municipais e planos de ação existentes;
- *Etapa 3* - Mapeamento e deliberação sobre os elementos estruturantes do Programa de Regularização Fundiária;
- *Etapa 4* - Estrutura de Gestão/ Revisão/ Aprimoramento dos instrumentos de gestão integrantes da estrutura institucional do setor habitacional e de planejamento urbano, responsável pela operacionalização do programa.
- *Etapa 5* - Consolidação da Proposta Técnica do Programa de Regularização Fundiária.

O resultado deste intenso trabalho desde março de 2010 a setembro de 2010 é a formação de um produto consistente que abrangia vários elementos da regularização fundiária do município de São Bernardo do Campo (Secretaria de Habitação, 2010a, 2010b). Observa-se que este momento (no âmbito do GT de elaboração) teve grande influência na composição do produto. Na verdade, pode-se considerar que o programa de regularização é formulado neste período, recebendo posteriormente alguns complementos pontuais. Entretanto, os momentos seguintes são de extrema importância, uma vez que consolida e viabiliza todo o trabalho desenvolvido no GT de elaboração.

Portanto, a produção do GT de elaboração durante as atividades culmina em um conjunto de informações que compõem o *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* por meio dos marcos legais, escopo, estratégia, estrutura, etapas e instrumentos (Figura 4.10). É interessante ressaltar que, no âmbito das oficinas, a consultoria também propôs a revisão do Plano Diretor, a adequação da Lei Municipal nº 5.959/09 e Decreto nº 16.962/09 e criação de uma Política Municipal de Subsídio. Estas ações complementam o programa de regularização fundiária em diversos aspectos, como será citado na fase posterior – resultados na jurisdição importadora (Secretaria de Habitação, 2010b).

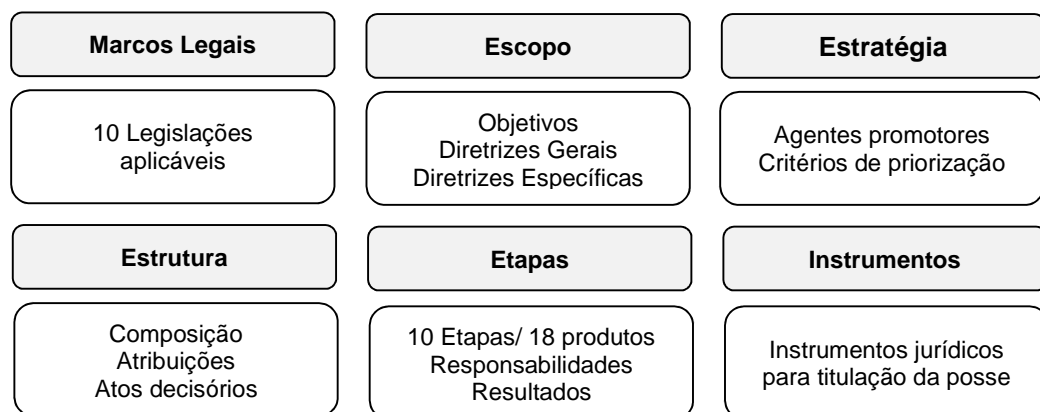


Figura 4.10 - Estrutura do Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo definido pelo Grupo de Trabalho (adaptado Secretaria de Habitação, 2010b).

Em paralelo as atividades do GT de elaboração do programa de regularização ocorre também o desenvolvimento do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Os dois seguintes momentos do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* é intercalada com as ações em andamento do PLHIS. Para os assuntos do Plano de Habitação, é definido também um **Grupo de Trabalho – GT do PLHIS** composto por uma equipe técnica

de diversas secretarias – Secretaria de Habitação, Planejamento Urbano, Gestão Ambiental, Orçamento e Planejamento Participativo, Assuntos Jurídicos e Cidadania, Serviços Urbanos e Finanças. Dentre os inúmeros temas tratados por este GT do PLHIS, interessa que por meio deste grupo, definem-se a meta física e financeira de atendimento do programa de regularização fundiária, analisando e verificando a viabilidade financeira das propostas desenvolvidas para a regularização (Entrevista A).

Com isso, finaliza-se o desenvolvimento dos três primeiros momentos de formulação do programa de regularização com a apresentação da contratação da consultoria, formação do GT de elaboração e o GT do PLHIS. A finalização das discussões no âmbito dos GTs possibilita a consolidação das informações necessárias para prosseguir para o próximo momento, que caracteriza-se pelas deliberações no âmbito dos Fóruns do PLHIS. **Os Fóruns Deliberativos do PLHIS** são espaços de debates sobre o conteúdo do Plano de Habitação quanto ao diagnóstico habitacional e as estratégias de ação, que pressupõe a formulação de uma política habitacional e uma política de investimento coerente com a realidade e necessidades do município (Secretaria de Habitação, 2010c).

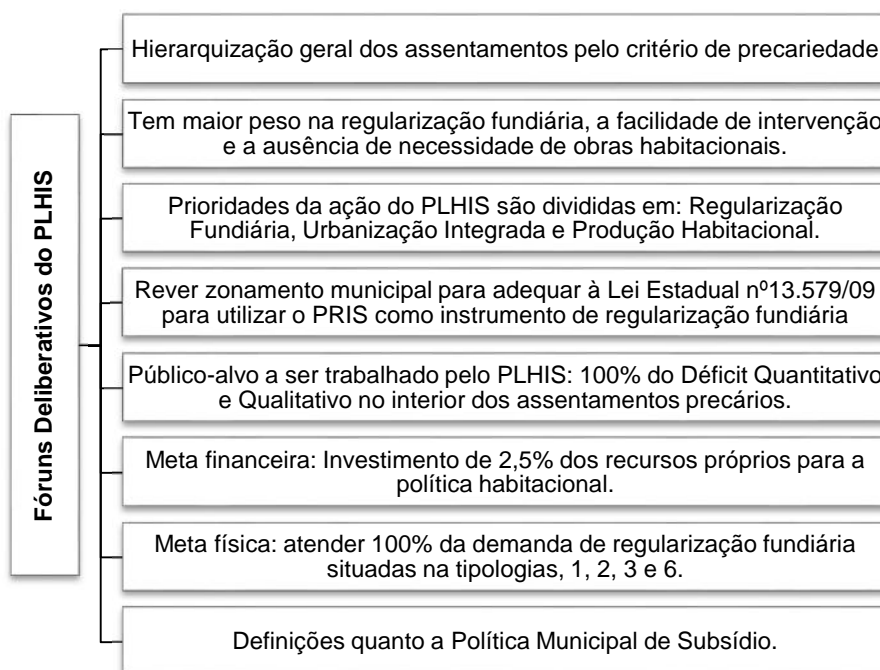


Figura 4.11 - Deliberações dos Fóruns do PLHIS acerca da regularização fundiária (*adaptado* Secretaria de Habitação, 2011)

Ocorrem efetivamente quatro Fóruns Deliberativos do PLHIS de outubro de 2010 a fevereiro de 2011 e finaliza-se com a Audiência Pública do PLHIS em março de 2011. Durante os fóruns é apresentado todo o material desenvolvido pelos GT de elaboração do programa de regularização fundiária e pelo GT do PHIS responsável pela análise da meta física e financeira². Com isso, obtém-se as diversas aprovações por unanimidade (Figura 4.11).

Com as deliberações do PLHIS o *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* é finalizado (Tabela 4.2). Em **abril de 2011**, é **contratada a empresa executora** do programa, Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios Ltda por meio do processo de Concorrência Pública nº10.017/2010.

Tabela 4.2 - Quadro síntese do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*.

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO	
MARCOS LEGAIS (Secretaria de Habitação, 2010d: 8)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei Federal. 6.766/79, e alterações dadas pela Lei 9.785/99 ▪ Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) ▪ MP 2.220/2001 (CUEM) ▪ Lei Federal 11.977/09 (PMCMV) ▪ Decreto Estadual 52.052/2007 (Cidade Legal) ▪ Lei Estadual 13.579/09 e Decreto Estadual n. 55.342/10 (Billings) ▪ Lei Municipal 5593/06 (Plano Diretor) ▪ Lei Municipal 5.959/2009 ▪ Decreto Municipal 16.962/09 (Plano, CAZEIS e COMUL) ▪ Lei Municipal 6.021/10 (ConCidade) 	
ESCOPO DO PROGRAMA (SEHAB, 2010d: 12-21)	
OBJETIVOS	
Garantir o direito à moradia digna e à moradia regularizada, promovendo a segurança jurídica da posse, por meio de ações voltadas para a Regularização Fundiária Sustentável de assentamentos irregulares consolidados, abrangendo ações de natureza urbanística, ambiental, jurídico-legal em áreas públicas e particulares de acordo com a tipologia dos problemas encontrados e a legislação aplicável a cada situação e, ainda, a dinâmica de participação e parceria estabelecida com a população.	
DIRETRIZES GERAIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Priorização da permanência dos moradores de baixa renda na área, desde que sejam assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; ▪ Articulação da política de regularização fundiária com as demais políticas urbanas, de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade nos diferentes níveis de governo; 	

² Os Fóruns do PLHIS deliberaram sobre todos os assuntos da política habitacional do município, entretanto, apresenta-se apenas as aprovações referentes a regularização fundiária por tratar-se do objeto de estudo.

Tabela 4.2 - Quadro síntese do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* (continuação).

ESCOPO DO PROGRAMA (SEHAB, 2010d: 12-21)	
DIRETRIZES GERAIS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abordagem integrada e interdisciplinar na construção de um conhecimento da realidade de cada área e assentamento habitacional, envolvendo dimensões e áreas urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais; ▪ Participação dos moradores em todas as etapas do processo, bem como integração com as iniciativas públicas e privadas voltadas à geração de emprego e renda; ▪ Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos ▪ Concessão do título, preferencialmente à mulher; ▪ Respeito à tipicidade e as características das áreas em estudo; ▪ Aplicação dos novos instrumentos de regularização fundiária. 	
DIRETRIZES ESPECÍFICAS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência de mais de uma família morando no mesmo terreno; ▪ Imóveis alugados; ▪ Existência de moradores que possuem outro imóvel; ▪ Existência de uso misto; ▪ Existência de uso não residencial; ▪ Existência de família cadastrada com renda familiar superior a três salários mínimos; ▪ Imóveis que se encontram vazios ou abandonados; ▪ Terrenos em áreas impróprias para moradia; ▪ Moradores com direito à CUEM; ▪ Benfeitorias realizadas em imóvel público; ▪ Pendências de natureza tributária; ▪ Transferência/venda/cessão dos apartamentos. 	
CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS (Secretaria de Habitação, 2010d: 37)	
<ul style="list-style-type: none"> i. Grau de consolidação (Tipologia 1, 2, 3 e 6); ii. Áreas públicas onde o município tem obrigação de regularizar; iii. Áreas que constituem objeto de execução judicial ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); iv. Áreas em que há organização de iniciativa comunitária em promover a regularização fundiária. 	
INSTRUMENTOS JURÍDICOS (Secretaria de Habitação, 2010d: 76)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM); ▪ Concessão de direito real de uso (CDRU); ▪ Autorização de uso; ▪ Cessão de posse (no caso de terrenos em processo de desapropriação); ▪ Contrato de compra e venda. ▪ Demarcação urbanística e legitimação de posse. 	
META FÍSICA (São Bernardo do Campo, 2010a: 55, 140)	
Atender 100% da demanda de regularização fundiária identificada no Mapeamento de Assentamentos Irregulares e/ou precários: <i>166 assentamentos/ 47.915 unidades habitacionais</i> - tipologia 1, 2, 3 e 6.	

Tabela 4.2 - Quadro síntese do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* (continuação).

ETAPAS (Secretaria de Habitação, 2010d: 45-75)	
Etapa I Planejamento da Ação em cada assentamento	
<i>Produto 1</i>	Relatório do levantamento preliminar de dados;
<i>Produto 2</i>	Relatório de atividade da oficina de planejamento participativo do processo acompanhado de lista de presença e ata da reunião;
<i>Produto 3</i>	Cronograma de trabalho que deverá ser discutido e aprovado pela equipa da SEHAB.
Etapa II Caracterização socioeconómica, cadastramento das famílias e recolhimento dos documentos necessários à regularização fundiária	
<i>Produto 4</i>	Relatório socioeconómico
<i>Produto 5</i>	Listagem com os titulares dos lotes e os documentos necessários à regularização fundiária.
Etapa III Diagnóstico, Estratégia de regularização fundiária e Constituição de COMUL	
<i>Produto 6</i>	Levantamento Planialtimétrico Cadastral
<i>Produto 7</i>	Relatório do Diagnóstico e Estratégias para a regularização fundiária
<i>Produto 8</i>	Relatório de oficina devolutiva do diagnóstico com a comunidade, acompanhada da lista de presença na oficina
<i>Produto 9</i>	Relatório de Atividades com a Comunidade, inclusive com portaria de nomeação da COMUL
Etapa IV Elaboração das plantas e memoriais técnicos necessários a instrução do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável, a partir das diretrizes emitidas pela CAZEIS	
<i>Produto 10</i>	Plantas, memoriais e peças técnicas
<i>Produto 19</i>	Plantas de instituição de condomínio
Etapa V Regularização fundiária do terreno do assentamento	
<i>Produto 11</i>	Cópia da(s) matrícula(s) retificada(s), unificadas(s) e/ou desmembrada(s)
Etapa VI Obtenção da aprovação do parcelamento do solo junto à CAZEIS	
<i>Produto 12</i>	Plantas, memoriais técnicos e demais documentos que compõem o Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável a ser apresentado para aprovação da CAZEIS e seu respetivo Decreto de Aprovação
Etapa VII Obtenção de licença/anuência dos órgãos estaduais, quando for o caso	
<i>Produto 13</i>	Documentos necessários à obtenção das anuências estaduais e cópia das anuências requeridas
Etapa VIII Autuação da documentação necessária para regularização do empreendimento junto ao Cartório de Registro de Imóveis e obtenção do registro	
<i>Produto 14</i>	Matrícula com o registro do parcelamento
<i>Produto 15</i>	Matrículas individualizadas dos lotes
<i>Produto 16</i>	Originais e CDs com os arquivos em AUTOCAD dos projetos de regularização, inclusive com os memoriais e planilhas executadas
<i>Produto 17</i>	Relatório de Atividade com a comunidade para informação do andamento
Etapa IX Formação e elaboração dos títulos	
<i>Produto 18</i>	Elaboração e entrega dos títulos
<i>Produto 20</i>	Aplicação da Política de Subsídio
Etapa X Acompanhamento pós-regularização em áreas de aplicação da Política de Subsídio e em áreas situadas na APRM-B em mananciais em atendimento às exigências do PRIS	

Com a contratação da executora, inicia-se a fase de implementação na jurisdição importadora. Entretanto, existem algumas **melhorias realizadas ao programa** após sua conclusão. Ainda que, tenham ocorrido na fase de implementação, tais aprimoramentos se caracterizam como alterações do produto em si.

No período inicial de execução do programa, os atores envolvidos na implementação, especificamente, a Diretoria de Assuntos Fundiários (coordenadora do programa) e a Diagonal (empresa executora), entenderam a necessidade de incluir dois produtos, não previstos – o Produto 19 e Produto 20. O produto 19 insere-se na Etapa IV juntamente ao Produto 10 e o Produto 20 na Etapa IX com o Produto 18. Desta forma, encerra-se a fase de identificação dos exportadores em nível local, porém, é consenso que o programa permanece em “elaboração”, enquanto estiver em execução, uma vez que a matriz pode permanecer a mesma, no entanto, são necessários ajustes diários para o bom funcionamento das atividades, e assim alcançar os resultados definidos (Entrevistas A).

4.4.1 SÍNTESE DAS AÇÕES – EXPORTADOR EM NÍVEL LOCAL

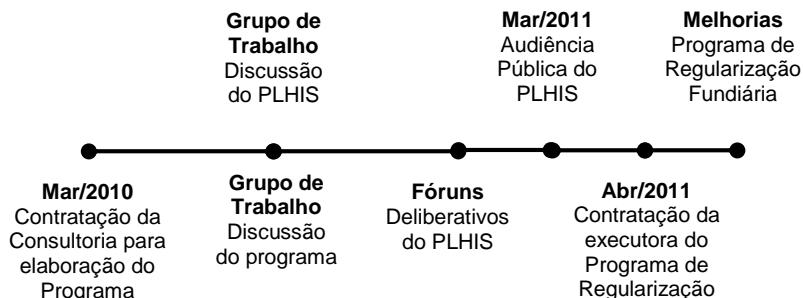


Figura 4.12 - Rastreamento do processo de Identificação do Exportador em Nível Local (elaborada pelo autor).

Em síntese, a Identificação do Exportador em Nível Local (Figura 4.12) apresenta as ações dos agentes de transferência na elaboração do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*.

Nesta fase, identificam-se cinco momentos em que atuam diversos agentes. No primeiro e segundo momento atuam a *Consultoria* em conjunto ao *GT de elaboração do programa* (Secretaria de Habitação, Gestão Ambiental, Finanças e Planejamento Urbano - divisão de parcelamento do solo e cadastro fiscal) onde o programa é formulado. Em um terceiro momento, porém, em paralelo, o *GT do PLHIS* (Secretaria de Habitação, Planejamento

Urbano, Gestão Ambiental, Orçamento e Planejamento Participativo, Assuntos Jurídicos e Cidadania, Serviços Urbanos e Finanças) define a viabilidade financeira do programa. No quarto momento, os consensos do GT de elaboração do programa e do GT do PLHIS são encaminhados a debate público e para deliberação no âmbito dos *Fóruns do PLHIS*, onde é aprovado por unanimidade. Por fim, após a conclusão do programa e início de sua implementação é realizada *melhorias* para adequação das atividades.

4.5. IMPLEMENTAÇÃO NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA

Nesta fase, o *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* está elaborado e inicia-se sua **implementação na jurisdição importadora** (Figura 4.13). Esta fase não apresenta um período pré determinado de análise como nas demais fases porque abrange a execução do programa, e portanto, prevê a ação de diversos atores trabalhando em diferentes níveis para um propósito comum no período inicial das atividades. Ao fim desta análise (ponto 4.5.1) encontra-se uma síntese com a descrição das principais ações desta fase.

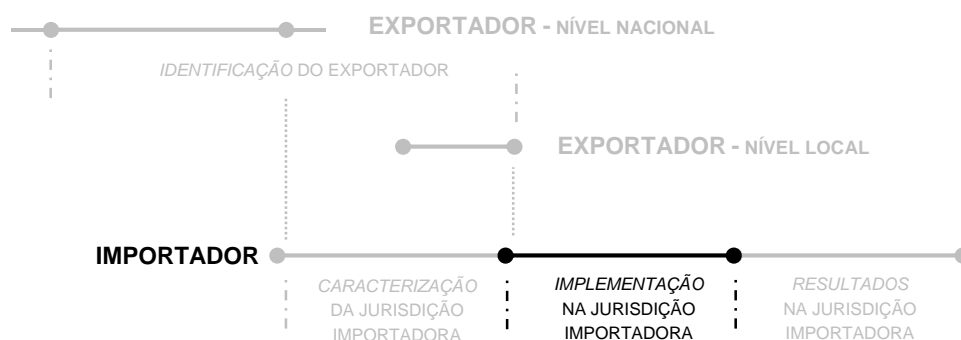


Figura 4.13 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para a Implementação na Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor)

Os atores nesta fase já foram expostos no rastreamento das fases anteriores. Importa para este momento, enquadrar o seu agrupamento e como interferem na execução do programa e quais as consequências. Identificam-se nove atores que se distinguem pelas funções exercidas no processo (Secretaria de Habitação, 2014):

- i. **Secretaria de Habitação/SEHAB:** gestão e monitoramento dos resultados;
- ii. **Diretoria de Assuntos Fundiários/SEHAB-2:** coordenação da implementação do programa;

- iii. **População:** beneficiários do programa de cada área a ser regularizada;
- iv. **Comissão de Urbanização e Legalização/COMUL:** gestão participativa dos projetos composta por representantes do poder público e sociedade civil de cada área de regularização eleitos em assembleia.
- v. **Comissão de Aprovação de Regularização em Zonas Especiais/CAZEIS:** órgão técnico composto por representantes da Secretaria de Habitação, Meio Ambiente e Planejamento Urbano responsável pela aprovação dos projetos situados em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do município;
- vi. **Diagonal Empreendimentos e Gestão de Negócios:** consultoria contratada para execução das etapas/produtos;
- vii. **Programa Cidade Legal:** aprovação e apoio técnico do Governo do Estado de São Paulo;
- viii. **Órgão técnico da Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings/APRM-B:** aprovação do Programa de Recuperação de Interesse Social – PRIS para áreas a serem regularizadas situadas em APRM-B.
- ix. **Cartórios:** registro do parcelamento do solo e lavratura das escrituras individuais.

O modo de ação dos atores, no âmbito do programa, é estabelecido por meio de dez etapas de trabalho subdivididas em vinte produtos. Para compreender melhor o processo se destacam três elementos (Tabela 4.3): os *atores*, as *atividades* e os *níveis de atuação*. Os atores respondem pela escala municipal ou estadual, enquanto agem em determinado produto para concluir as etapas. Interessa portanto, as informações que resultam do agrupamento dos três elementos porque nesta configuração é possível identificar as ligações e interferências existentes.

Observa-se por meio da Tabela 4.3 uma grande concentração de etapas/produtos de responsabilidade dos atores na escala municipal: são sete etapas inteiras (etapa de I a IV, VI, IX e X) e parte da etapa IV, com um total de 16 produtos. As etapas são compostas pela elaboração de materiais técnicos (plantas, planos, relatórios, cadastro socioeconômico, etc), reuniões com a população para informar ou deliberar sobre assuntos (devolutiva do cadastro socioeconômico, aprovação da estratégia de regularização, eleição da COMUL), aprovação do Plano de Regularização Fundiária pela CAZEIS, e por fim a titulação dos moradores e acompanhamento pós-regularização.

Tabela 4.3 - Distribuição dos atores de acordo com as etapas e produtos do programa de regularização fundiária e níveis de atuação (elaborado pelo autor).

Etapas			I			II		III				IV		V	VI	VII	VIII				IX		X
Produtos			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	19	11	12	13	14	15	16	17	18	20	X
Atores	MUNICIPAL	SEHAB-2																					
		Diagonal																					
		População																					
		COMUL																					
	ESTADUAL	CAZEIS																					
		Cidade Legal																					
		APRM-B																					
		Cartórios																					
Níveis de atuação																							

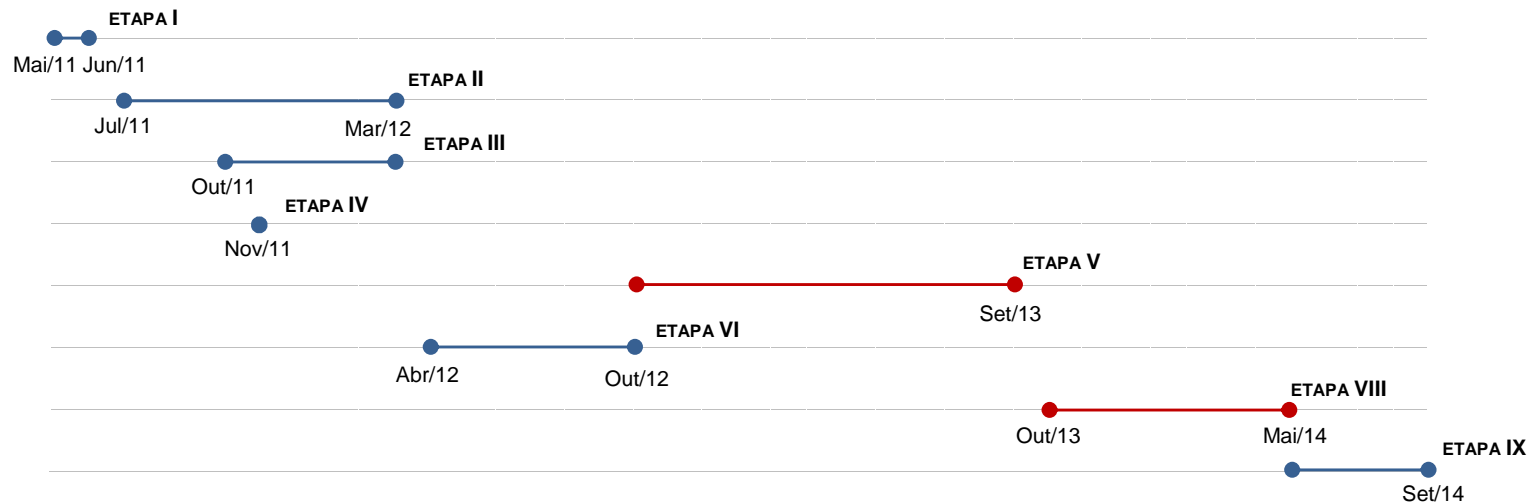


Figura 4.14 - Exemplo de implementação do processo de regularização fundiária na Vila 13 de Maio (elaborado pelo autor).

Entretanto, entre os dois momentos de concentração dos atores na escala local, tem-se também a ação de outros atores, estes da esfera estadual (representantes do Governo do Estado de São Paulo). Os atores estaduais agem em duas etapas inteiras (etapas V e VII) e parte da etapa VIII, isto equivale a quatro produtos. Todavia, como a ação se caracteriza pela aprovação da regularização fundiária, fora da jurisdição local, possui um papel decisivo no processo.

É importante salientar, no entanto, que áreas em regularização se diferem quanto a necessidade de uma ou outra aprovação estadual, ou seja, a aprovação da APRM-B se enquadra apenas nas áreas situadas no perímetro de preservação da Represa Billings e a aprovação do Programa Cidade Legal para áreas que necessitem da Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental – DECUA. Somente a aprovação dos Cartórios é necessária para todos os casos de regularização fundiária, tendo em vista ser o órgão que legaliza a situação jurídica dos imóveis envolvidos e finaliza os processos de aprovações em questão.

Por fim, nota-se que a SEHAB não se encontra na Tabela 4.3 por caracterizar-se como um elemento de gestão, sendo sua responsabilidade, não propriamente a execução do programa e aplicação das etapas/produtos, mas desenvolver outros níveis relacionais, como o monitoramento dos resultados, as conexões com as outras secretarias envolvidas, gestão e as parcerias supralocais (Governo do Estado e Governo Federal).

A título de conhecimento e para exemplificar as relações dos atores durante o processo, a Figura 4.14 apresenta o processo de regularização fundiária da Vila 13 de Maio³, quanto as datas iniciais e finais de cada etapa⁴. A ideia por trás deste exemplo é mostrar como as etapas e atores se articulam ao longo do tempo. Destacam-se, portanto, algumas observações pertinentes sobre a figura (Secretaria de Habitação, 2015a):

- **Maio/2011 a Marco/2012:** Essas etapas caracterizam-se como o momento de coleta e síntese das informações urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais da área em regularização. Ainda que as etapas não sejam independentes, algumas podem ser executadas em simultâneo, como o caso das etapas II, III e IV, e se torna uma forma de agilizar o processo.

³ No processo de regularização da Vila 13 de Maio não se aplica a Etapa VII relacionada às áreas situadas no perímetro da APRM-B e o Produto 19 por tratar-se de instituição de condomínio para o caso de regularização de conjuntos habitacionais. A etapa X se aplica, mas como é um processo contínuo de pós-regularização não será apresentado no esquema.

⁴ Para fins de análise foi considerada como data de início para cada etapa, a data dos produtos que a compõem, ainda que não seja sequencial. Por exemplo, na Etapa II composta pelos produtos, 4, 5 e 6, onde o produto 5 teve início antes do produto 4 e assim, determinou o início da etapa.

- **Abril/2012 a Outubro/2012:** Esta fase é representada pela Etapa VI e se caracteriza como o momento da aprovação em nível municipal. Para isto, o material produzido nas etapas anteriores (I a IV) é consolidado em forma de um Plano de Regularização, para assim, ser aprovado pela CAZEIS por meio de decreto municipal.
- **Outubro/2012 a Maio/2014:** Esta fase é de responsabilidade estadual. Essas etapas (V e VIII) são exclusivamente de aprovação. Após a aprovação municipal, os documentos pertinentes são encaminhados ao Registro de Imóveis e outros órgãos estaduais (se necessário) para as devidas anuências.
- **Maio/2014 a Setembro/2014:** Período de responsabilidade municipal para a titulação dos moradores conforme estudo prévio.

Observa-se na Figura 4.14 que as fases de responsabilidade municipal situam-se nas extremidades do esquema (linhas em azul) e são intermediadas pela fase de responsabilidade estadual (linhas em vermelho). Na primeira fase em *nível municipal* são executadas por completo *cinco etapas (I, II, III, IV e VI) e 11 produtos durante 16 meses de trabalho*. Na segunda fase, em *nível estadual*, são *duas etapas (V e parte da VIII) e 3 produtos durante 20 meses de trabalho*. E finalmente, a conclusão do programa, em *nível municipal* com *duas etapas (parte da VIII e IX) e 4 produtos nos últimos 4 meses de trabalho*. Nota-se, portanto, que neste caso, existe quase um equilíbrio de meses para a execução das atividades municipais e estaduais (primeira e segunda fase), entretanto, com uma diferença considerável de produtos desenvolvidos – 11 produtos em 16 meses (municipal) *versus* 3 produtos em 20 meses (estadual). Esse desnível entre municipal e estadual acarreta um aumento considerável no prazo da regularização fundiária, que para a Vila 13 de Maio, conclui-se em três anos e quatro meses, aproximadamente.

4.5.1 SÍNTESE DAS AÇÕES – IMPLEMENTAÇÃO NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA

Entende-se, pelo exposto, que a implementação do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* envolve diversos atores públicos, privados e da sociedade civil que atuam no âmbito municipal e estadual. Essas atores, em determinados momentos, trabalham juntos para a conclusão das etapas/produtos ou por vezes separados, de acordo com as atividades desenvolvidas, que são muito diversificadas. Os diferentes níveis de atuação, por sua vez, influenciam os prazos de execução e alteram, por fim o tempo necessário para que a regularização fundiária seja concluída.

4.6. RESULTADOS NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA

Até o presente momento foram identificados os exportadores em nível nacional e local, caracterizado o importador e analisada a implementação do programa. Por fim, apresentam-se os **resultados na jurisdição importadora** (Figura 4.15). O estudo dos resultados está organizado em três grupos: (i) as legislações e programas criados para o apoio e complemento ao programa de regularização fundiária; (ii) os resultados – em termos de número de regularizações e influências/desdobramentos para o espaço urbano; e (iii) as inovações. O período de análise está compreendido entre *março de 2011* com a lei municipal de isenção do *Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI* e finaliza em *fevereiro de 2015*, início mais viável para apuração de dados quanto aos *resultados e inovações*.

Ao fim desta análise (ponto 4.6.1) encontra-se o rastreamento do processo dos resultados na jurisdição importadora (Figura 4.17) com os principais acontecimentos e situações deste período e uma síntese de ações.



Figura 4.15 - Esquema de rastreamento do processo com destaque para os Resultados na Jurisdição Importadora (elaborado pelo autor).

Ressalta-se, que as *legislações e programas criados para o apoio e complemento do Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*, não se caracterizam como ações imprescindíveis para a elaboração do programa em si, entretanto, são instrumentos criados para garantir seu pleno funcionamento. Para esta fase, se destacam, sumariamente, cinco medidas: (i) lei de isenção do ITBI; (ii) revisão do Plano Diretor; (iii) Seminário Municipal de Regularização Fundiária Sustentável; (iv) criação do SIHISB; e (v) política de subsídio. É certo que existem outros elementos que poderiam ser destacados, mas a intenção deste ponto não é expor exaustivamente todas as ações desenvolvidas, porém, mostrar que as pesquisas devem considerar também atividades deste caráter para a composição da análise.

A Lei Municipal nº 6.111 de **24 de março 2011** dispõe sobre a **isenção do valor do ITBI** (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) para primeira transmissão de imóveis objetos de regularização fundiária de interesse social. Esta lei facilita o término da regularização, isto é, o processo termina com a transmissão da propriedade do imóvel ao beneficiário. A facilidade ocorre, uma vez que este imposto poderia ser um impeditivo para as famílias que não tivessem recursos para quitá-lo – para custear o valor do ITBI e concretizar a transferência do imóvel. Desta forma, garante-se que o procedimento alcance a etapa final.

Nesta mesma linha regulamentar, ocorre ainda, a **revisão do Plano Diretor** – concluída pela Lei Municipal nº 6.184 de **21 de dezembro de 2011**. A revisão pretende embasar as estratégias e instrumentos previstos no PLHIS (inclui também os instrumentos previstos para a regularização fundiária), gravar as novas ZEIS identificadas no Mapeamento de Assentamentos Precários e/ou Irregulares e adequar-se as diretrizes da Lei Estadual nº 13.579/2009 que dispõe sobre as Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais da Represa Billings, APRM-B (ver Quadro 4.I). Algumas propostas da revisão, principalmente nos elementos sobre a regularização fundiária, tiveram origem no GT de elaboração do programa, conforme já citado (Secretaria de Habitação, 2010b).

Quadro 4.I - Participação do Instituto Polis na revisão do Plano Diretor

Um aspecto interessante na revisão do Plano Diretor é o auxílio do Instituto Polis no processo de revisão que consiste na avaliação da legislação anterior, no diagnóstico da cidade e, posteriormente, no desenvolvimento de propostas para novo plano diretor. O trabalho realiza-se com uma equipe de técnicos da prefeitura da área urbanística e direito à cidade e a consultoria em oficinas temáticas (Instituto Polis, 2012).

No mesmo período, em **12 de dezembro de 2011**, é realizado o **I Seminário Municipal de Regularização Fundiária Sustentável** no Teatro Cacilda Becker. O objetivo do seminário consiste em apresentar ao município como um todo, o *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* em execução desde abril de 2011. Estavam presentes os representantes da sociedade civil (população das áreas em regularização fundiária e demais interessados), os entes municipais (diversas secretarias), estadual (secretário-executivo do Programa Cidade Legal do Estado de São Paulo) e federal (secretário-adjunto da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento).

Em seguida, **25 de julho de 2012** é apresentado o **Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Bernardo - SIHISB**. O sistema é resultado da necessidade do município de São Bernardo do Campo sistematizar e disponibilizar as informações adquiridas por meio do Mapeamento dos Assentamentos Precários e/ou Irregulares no âmbito do PLHIS

e do PMRR. O SIHISB é uma ferramenta *online*, desenvolvida com tecnologia livre de armazenamento de dados para gerar informações complexas (indicadores sociais, análises espaciais, mapas) para auxílio no planejamento e monitoramento da Política Habitacional do município. De acordo com a secretária de habitação nacional Inês Magalhães ter um sistema como o SIHISB faz com que a informação seja obtida com maior qualidade para o poder público, mas também para a população (Banco Mundial et al., 2013).

A elaboração do SIHISB é inspirada em modelo existente – o Sistema HABISP, implementado pelo Município de São Paulo. Para a efetivação do SIHISB, o município de São Bernardo firma uma parceria de Cooperação Técnica com o município de São Paulo com apoio da Aliança de Cidades⁵. O Sistema HABISP contém informações georreferenciadas de dados sociais, econômicos, legais e urbanísticos sobre os assentamentos precários de São Paulo. Possui ainda, um Sistema de Priorização de Intervenções da Política Habitacional e se mostra como um interessante instrumento para a gestão. Por meio da cooperação, a Prefeitura de São Paulo se compromete com a transferência de conhecimento e da metodologia de trabalho do HABISP em contrapartida da responsabilidade de São Bernardo do Campo divulgar os aprimoramentos imediatos que resultassem da experiência; disponibilizar o sistema implantado para outras cidades e documentar a experiência sistematizando o processo de customização, a fim de contribuir para a disseminação do sistema em outros municípios brasileiros (Banco Mundial et al., 2013).

A experiência resulta ainda em um livro "Sihisb: Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo: uma experiência de customização do Habisp" por meio da parceira do município com o Banco Mundial. O livro (Figura 4.16) propõe apresentar o processo de parceria, o modelo HABISP e um manual básico de como desenvolver esses sistemas e adaptá-los à realidade local. (Banco Mundial et al., 2013).

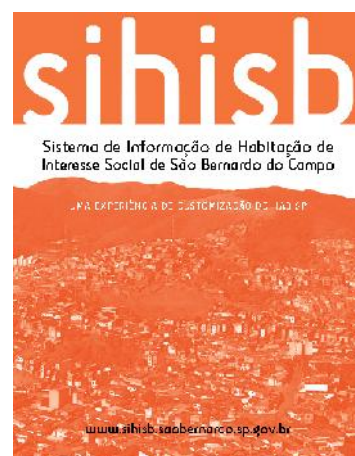


Figura 4.16 - Capa do livro (*adaptado* Banco Mundial et al., 2013)

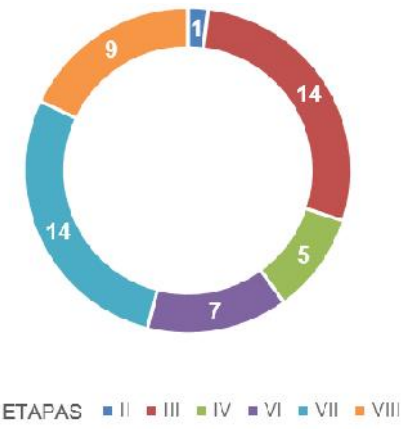
⁵ A Aliança de Cidades (Cities Alliance) é uma parceria global comprometida com a redução da pobreza urbana, que tem como objetivo promover e fortalecer o papel das cidades para o desenvolvimento sustentável <www.citiesalliance.org>.

Por fim, a última atividade mencionada neste ponto é a criação da **Política de Subsídio de Soluções Habitacionais Públicas** por meio do Decreto nº 18.709 de **12 de dezembro de 2013**. Este decreto regulamenta a Política de Subsídio prevista no artigo 16 da Lei Municipal nº 5.959/2009 (ZEIS) e artigo 100 da Lei Municipal nº 6.184/2011 (Plano Diretor), ambas citadas anteriormente. A Política de Subsídio é criada para conceder subsídio em condições necessárias e suficientes para que as famílias beneficiárias pelos Programas Municipais de Regularização Fundiária, Urbanização Integrada de Assentamentos e Produção Habitacional que optarem pela aquisição dos imóveis regularizados e que cumpram os devidos critérios. A política foi elaborada pela Urbana Consultoria em Desenvolvimento Económico e Social, também envolvida no Fundo Municipal de Política Urbana e Habitacional do município de Osasco (Brasil), estruturação do Fundo Municipal de Apoio a Habitação de Interesse Social do município de Diadema (Brasil) e aspetos operacionais do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, dentre outros.

É interessante ressaltar que essas ações (de apoio e complemento) foram analisadas desde as fases preliminares de elaboração do programa e foram executadas ao longo do tempo. A isenção do ITBI é aprovada (março/2011) em paralelo ao início da implementação do programa (abril/2011) e mesmo a Política de Subsídio, já estava prevista desde 2009, se consolida como uma prova da antecipação do município quanto aos instrumentos e ferramentas necessárias para uma eficiente gestão e implementação do programa de regularização fundiária.

Prosseguindo com a análise desta fase, expõem-se os **resultados do programa**. O *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*, em termos de número, até **fevereiro/2015** tem 23 áreas com o processo de regularização concluído, isto equivale a 3.972 lotes e 50 áreas em andamento, aproximadamente 16.033 lotes. Para agrupar as áreas em andamento e perceber a distribuição por etapas, segue a Tabela 4.4. Nota-se que, existem 15 áreas na fase inicial (etapa II e III) que se caracterizam por áreas que tiveram sua ordem de início mais recentemente e quase o mesmo número, 14 áreas (etapa VII), estas situadas em área de mananciais (perímetro da APRM-B). As demais, 9 áreas em fase final de regularização (aprovação estadual), 7 áreas aguardando aprovação municipal e 5 áreas em fase de elaboração do Plano de Regularização.

Tabela 4.4 – Áreas em processo de regularização fundiária agrupadas por etapas (adaptado Secretaria de Habitação, 2015b).

Etapas	Nº áreas	Nº lotes	 <p>ETAPAS ■ II ■ III ■ IV ■ VI ■ VII ■ VIII</p>
II	1	448	
III	14	4.457	
IV	5	2.711	
VI	7	1.517	
VII	14	5.030	
VIII	9	1.870	
Total	50	16.033	

Nota: Foram excluídas da tabela as etapas em que não haviam áreas em andamento.

Um outro aspeto dos resultados são as **influências para o espaço urbano**. Espera-se que a regularização fundiária tenha impactos económicos positivos, isto é, valorize os imóveis, dinamize a economia local e do entorno, permita a obtenção de crédito e financiamento, mas também amplie os níveis de regularidade da cidade com a inserção das áreas regularizadas à cidade formal e garanta a segurança jurídica da população (Secretaria de Habitação, 2014). Esses impactos são inerentes ao ato de regularizar, com isso entende-se que a regularização traz consigo tais benefícios.

A *valorização do imóvel* ocorre ao sair da ilegalidade e passar a ter todos os direitos de um imóvel regular – ónus e bônus. A permissão para *obtenção de crédito e financiamento* formaliza-se ao atualizar as informações do beneficiário no Registro de Imóveis, e este passa a ter o imóvel como uma garantia real. A *inserção na cidade formal* é alcançada com a legalização em todas as esferas públicas e também por meio da oficialização do sistema viário, do acesso aos serviços públicos e redes de infraestrutura, etc. A *dinamização da economia local e do entorno* é consequência dos demais itens, considerando que a valorização, a obtenção de crédito e a inserção na cidade regular atraem novos investimentos e propostas para a zona. E por fim, a *segurança jurídica da posse*, aspeto primordial da regularização fundiária, visa resguardar a população beneficiária contra reintegrações de posse, remoções e garantir a transferência do imóvel aos herdeiros.

Finalmente, as **inovações** do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* são muito diversas, partindo do alcance social, parcerias, estratégias, instrumentos legais, participação pública, etc (ver Quadro 4.J). Pode-se destacar oito pontos inovadores (Secretaria de Habitação, 2014):

- **Alcance social** – proporcionar, em um curto espaço de tempo, significativa redução da irregularidade fundiária dos assentamentos de interesse social do município;
- **Gestão participativa** – constituição de instâncias de mobilização e participação por meio dos conselhos de gestão (Concidade e Conselho de Orçamento) e diretamente da sociedade civil nas áreas objeto de intervenção em todas as etapas de trabalho;
- **Governança institucional** – assegurada por meio de uma estância específica (CAZEIS) para análise e aprovação dos Planos de Regularização Fundiária contendo os aspectos urbanísticos, jurídicos, sociais e ambientais das áreas de intervenção.
- **Parcerias** – gestão de parcerias entre secretarias, intergovernamental (nacional, estadual e municipal) e agentes externos (cartórios, Ministério Público, Poder Judiciário) para viabilizar a regularização fundiária nos diferentes casos existentes.
- **Replicação da experiência** – possibilidade do programa se caracterizar como um *modelo*, uma vez que é elaborado de acordo com os princípios e diretrizes das legislações vigentes e atuais (Constituição Federal de 1988, Plano Nacional de Habitação, Lei Federal nº 11.977/2009, Lei Estadual nº 13.579/2009, Estatuto da Cidade);
- **Abordagem integrada e interdisciplinar** – envolvimento de várias dimensões (urbanística, jurídica, ambiental, social) e atores (arquitetos, engenheiros, advogados, assistentes sociais) na construção de um conhecimento comum para cada área abrangida;
- **Sistema de Informação** – planeamento e estruturação de um sistema com os dados gerais acessíveis à população e ao poder público (SIHISB);
- **Novas alternativas** – possibilidade de transferência da propriedade em caso de regularização fundiária em área pública por meio da Política de Subsídio;

Quadro 4.J - Prêmio Selo Mérito 2013

A qualidade do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* rende a conquista na 15ª edição do Prêmio Selo de Mérito 2013 na categoria regularização fundiária. A premiação ocorre durante o 60º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social em Brasília. Foram premiados 12 projetos em cinco diferentes categorias, segundo os critérios de sustentabilidade, integração e complementaridade, alcance social, relevância urbana e governança institucional (Revista Brasileira da Habitação, 2013). Além disso, entre 13 a 15 de novembro de 2014, São Bernardo do Campo sedia o I Seminário Nacional de Urbanização de Favelas – I URBfavelas. O seminário objetiva aprimorar as ações de urbanização de assentamentos precários por meio da troca de experiência entre participantes e contribuir para constituição de uma rede de pesquisas sobre o tema PAC - Urbanização de Assentamentos Precários.

4.6.1 SÍNTESE DAS AÇÕES – RESULTADOS NO IMPORTADOR



Figura 4.17 - Rastreamento do processo dos Resultados na Jurisdição Importadora (elaborada pelo autor).

A intenção ao apresentar os resultados no importador (Figura 4.17) é mostrar as ações efetuadas que complementam e apoiam o *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*, bem como as inovações produzidas e os resultados numéricos e para o meio urbano. É possível identificar pelas legislações aprovadas e revisadas (Isenção de ITBI, Política de Subsídio, Plano Diretor) que há por parte do poder público uma preocupação em se adiantar ou mesmo preparar o “caminho” para os propósitos definidos no escopo do programa. Esse preparo possibilita que o programa seja uma referência para a tema da regularização fundiária e introduza diversas inovações que o diferem de outros programas e que melhora, de certa forma, o alcance social e os processos participativos em questão.

Os resultados, por sua vez, são representados pelos números de lotes regularizados e áreas em andamento. Nota-se um número expressivo de áreas em processo que justifica um programa ainda em fase de execução. Observa-se também, os resultados para o espaço urbano com a valorização do imóvel, a inserção na cidade regular, a dinamização da economia local, etc. Esses resultados são mais difíceis de mensurar e considerando serem recentes os resultados numéricos do programa, existem poucos estudos sobre os desdobramentos da regularização fundiária na produção das cidades.

4.7. RASTREAMENTO DO PROCESSO: ESQUEMA COMPLETO

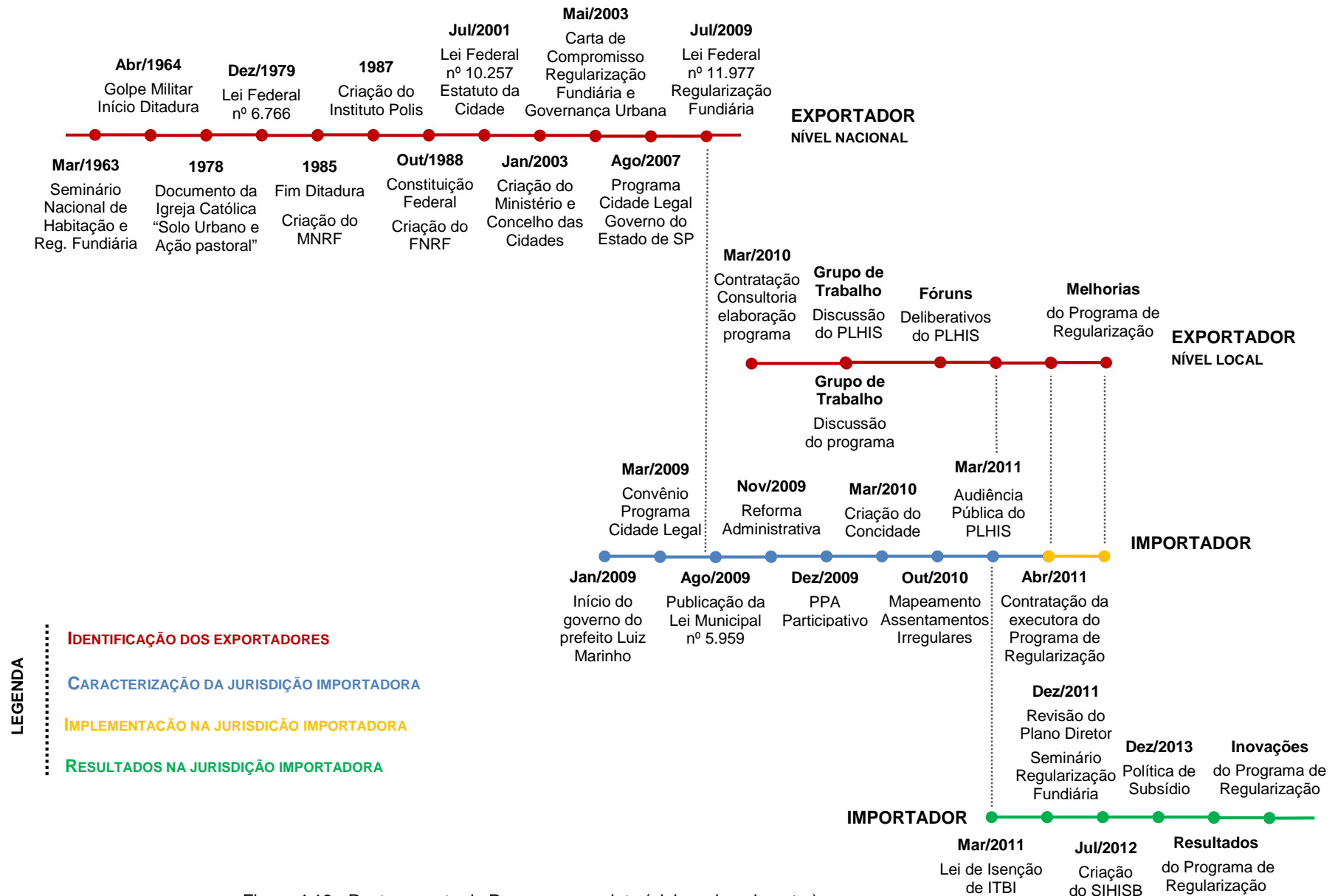
Finalmente, após a descrição detalhada do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* e da aplicação da metodologia de análise, interessa ainda interligar as fases para visualização das relações existentes e pontos de intersecção.

A Figura 4.18 mostra as interligações que são feitas entre as fases, de acordo com as datas e os pontos de interesse (ações) e expõe a complexidade do processo de formulação do programa de regularização fundiária e as importantes relações existentes. Ainda que as análises tenham ocorrido de forma isolada (fase a fase), o **esquema de rastreamento completo** expressa um processo interligado e complementar. Para este estudo se estabelecem as seguintes ligações:

- Entre o *exportador em nível nacional e importador (caracterização)*: 01 ponto de ligação pela proximidade de datas (julho/2009 e agosto/2009), mas que revela uma conexão pela publicação de uma lei específica em nível nacional, porém, incorporada posteriormente em nível local;
- Entre *exportador nível local e importador (caracterização e implementação)*: 03 pontos de ligação pelo compartilhamento de datas e eventos em comum (março/2011 – Audiência Pública PLHIS, abril/2011 – Contratação da consultoria e Melhorias pós implementação). Neste caso as ações influenciam em ambas as fases – caracterização e implementação.
- Entre a *caracterização no importador e resultados no importador*: 01 ponto de ligação por meio de datas semelhantes (março de 2011). Esta ligação foi estabelecida para mostrar que o Município se antecipa em ações de apoio e complemento para garantir o pleno funcionamento do programa.

Conclui-se o estudo de caso do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* com o **esquema de rastreamento do processo completo** que expõe todas as fases da metodologia relacional – identificação do exportador em nível nacional e local, caracterização da jurisdição importadora, implementação na jurisdição importadora e, resultados na jurisdição importador.

O objetivo é agrupar as principais ações e situações que compõem o processo de formulação do programa – antes, durante e depois. E assim, compreender a riqueza do processo quanto a composição de vários atores que se distinguem durante as diferentes fases, as várias escalas atuantes, e por fim, os inúmeros processos inseridos em um processo de maior dimensão, caracterizado pelo objetivo de criar um programa de regularização fundiária respeitando as especificidades local e coerentes com Política Habitacional Municipal.



5

APLICAÇÃO DA PROPOSTA METODOLÓGICA: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. ESTRUTURA DA APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Para o desenvolvimento da discussão dos resultados opta-se por permanecer com a mesma estrutura de análise do estudo de caso, isto é, manter a sequência *fase a fase* devido o entendimento que cada fase tem resultados específicos que serão melhor compreendidos neste contexto. Desta forma, apresentam-se a discussão dos resultados para as fases: identificação do exportador em nível nacional e local, caracterização do importador, implementação no importador, resultados no importador e rastreamento do processo – esquema completo. Conclui-se o capítulo com a discussão dos resultados da metodologia desenvolvida e aplicada ao *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo no Campo* (Capítulo 4).

5.2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: FASE A FASE

5.2.1 IDENTIFICAÇÃO DO EXPORTADOR – NÍVEL NACIONAL

A identificação do exportador em nível nacional expõe uma situação interessante que tem ocorrido no Brasil – **um processo de difusão do tema “regularização fundiária”**. Observam-se sucessivas adoções de políticas, planos e programas relacionados à regularização fundiária na prática das prefeituras em todo o país e uma quantidade crescente de materiais técnicos, seminários, congressos, entre outros documentos com intuito de disseminar o assunto. Ao considerar a literatura de difusão de políticas é possível identificar nesse processo dois mecanismos de difusão: a construção social e a coerção. Reconhecer os mecanismos é uma ferramenta útil para compreender o “porquê” do alastramento de

determinado objeto. Neste caso, trata-se de um tema, onde se associam diversos objetos (políticas, projetos, planos, eventos, etc).

A *construção social* relaciona a difusão aos indivíduos, organizações e movimentos sociais e defende que compreender como uma política é socialmente aceita é a chave para entender porquê se difunde. Neste ponto se manifesta o intenso trabalho no âmbito da Reforma Urbana do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB e Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU que articulam inúmeras organizações da sociedade civil, entidades profissionais, organizações não-governamentais e sindicatos. Além destes, citam-se ainda, o Instituto Polis na publicação de materiais sobre o tema, e documentos como o Solo Urbano e Ações Pastorais, Emenda Popular da Reforma Urbana para a Assembleia Constituinte e Carta de Compromisso pela Regularização Fundiária e Governança Urbana.

A ação desses atores desperta a atenção e posteriormente o interesse, em todos os níveis de governo, para a importância da regularização fundiária. Este processo de “aceitação” atinge, em primeiro plano, em nível nacional onde eram imprescindíveis mudanças de **ordem regulamentar** para que a regularização fundiária pudesse ser aplicada. A via regulamentar tem grande importância, considerando a estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, sendo que, a previsão de legislação de âmbito nacional sobre o tema, garante a legitimação para a atuação das outras esferas do governo. De acordo com Fernandes (2006: 5) “não há como enfrentar esse enorme desafio que é promover a reforma urbana no Brasil se não se fizer uma profunda reforma jurídica no país”. Entretanto, essa aceitação tem sido gradualmente conquistada. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 com instrumentos aplicáveis à regularização até a efetivação de uma legislação específica em nível nacional (Lei Federal nº 11.977/2009) são 21 anos de atuação de atores sobre uma estrutura rígida pautada em paradigmas incompatíveis com as atuais necessidades das cidades.

Este contexto abre espaço para a discussão das **forças de divergência** no que se refere a convergência de políticas. É notável neste estudo e também defendido pela literatura, uma direção de convergência nos casos de difusão, principalmente em relação aos objetivos gerais, princípios e ideais. Portanto, para que o tema “regularização fundiária” fosse difundido torna-se necessário um rompimento com as forças de divergência que atuam impedindo determinadas mudanças. O Movimento da Reforma Urbana atua contra a tendência do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro permanecer com o mínimo de alteração quanto as políticas urbanas, mantendo um sistema de planejamento tecnocrático, baseado em regras urbanísticas elitistas alheias as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia da cidade (Fernandes, 2006). O resultado é a conquista de um novo ordenamento

jurídico-urbanístico brasileiro representado por marcos legais (alguns citados neste estudo) que trazem consigo novos paradigmas e princípios para a política urbana.

Este cenário de um novo ordenamento jurídico-urbanístico ressalta no processo de difusão um outro mecanismo: a *coerção*. O que está em causa aqui, não é uma imposição direta partindo do governo nacional, mas um grupo de marcos legais que induzem o poder público municipal para esta ação. A regularização fundiária é definida pelo Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso XIV) como um dos objetivos da política urbana e, ainda um dos componentes principais da Política Nacional de Habitação – PNH. Por fim, a autonomia e responsabilidade municipal na elaboração de planos e programas para gestão de seu território definidos pela Constituição Federal de 1988, juntamente a legitimação de um novo ordenamento jurídico-urbanístico em nível nacional, favorece a aplicação dos novos paradigmas em nível local e dota os gestores municipais com instrumentos e ferramentas que viabilizam o enfrentamento da irregularidade fundiária.

É neste contexto, que muitos municípios, assim como São Bernardo do Campo, se aproveitam da criação de uma estrutura nacional que facilita e incentiva a implementação de ações em prol da regularização fundiária para empreenderem seus programas e/ou se aproveitarem de ações promovidas no âmbito federal e estadual, como o Programa Papel Passado e Programa Cidade Legal.

5.2.2 CARACTERIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO IMPORTADORA

A literatura afirma que, **eventos políticos** são momentos oportunos para dar início a um processo de transferência de políticas por se caracterizar como uma fase de mudança. E, em nível local (micro), tais processos iniciam-se pela **insatisfação com a política existente**. Sendo assim, São Bernardo do Campo agrega as duas premissas: início de um novo governo com um Plano de Governo que expressava inúmeras mudanças. Entretanto, os gestores públicos se deparam com um contexto que restringe atividades voltadas à transferência de políticas, uma vez que as estruturas existentes não eram compatíveis para a elaboração do programa de regularização fundiária.

Esse processo inicial, expressa a relação entre **agência e estrutura** citada no estudo da transferência de políticas e difusão de políticas. A literatura considera que as estruturas fornecem o contexto para a atuação das agências – facilita ou restringe as ações dos agentes. Estes, por sua vez, interpretam essas estruturas e ao agirem as modificam. O município, por meio de vários agentes (prefeito, secretários, vereadores, técnicos, consultorias, etc) inicia

uma reestruturação geral, não somente para possibilitar a elaboração e implementação do programa de regularização fundiária, mas também para criar uma Política Municipal de Habitação coerente e exequível. As estruturas, neste caso, correspondem a formação de secretaria específica, destinação de recursos financeiros, criação de leis e conselhos participativos, mapeamento dos assentamento precários e/ou irregulares, etc. Com a ação desses agentes, a estrutura existente é modificada para permitir o início do processo de transferência na elaboração do programa de regularização fundiária.

É importante ressaltar que, a literatura de transferência foca-se na análise dos agentes, principalmente em identificar e classificar. Entretanto, o olhar sobre a estrutura trazido da difusão de políticas permite expor um processo além dos atores envolvidos e abre espaço para compreender determinados aspectos da formulação do produto em si. Este estudo de caso, nesta fase, demonstra que *a transferência está condicionada à estrutura*. Detalhadamente, os recursos financeiros e técnicos, as leis específicas (compatibilizadas à legislação nacional e estadual) e o mapeamento das irregularidades são estruturas imprescindíveis de formulação do programa. Estruturas estas, que não existiam ou existiam parcialmente e foram adaptadas para permitir a transferência de políticas.

5.2.3 IDENTIFICAÇÃO DO EXPORTADOR – NÍVEL LOCAL

No exportador em nível local é onde se expõem muitas informações da literatura de transferência de políticas e aprendizagem. Na aplicação do rastreamento do processo é possível responder as questões formuladas por Dolowitz e March (1996; 2000) para a transferência de políticas e a ainda complementá-las com outros elementos da literatura de aprendizagem. As questões aplicáveis a esta fase são: (i) o que motiva os decisores políticos a iniciarem um processo de transferência de políticas?; (ii) quem são os atores-chave envolvidos no processo de transferência de políticas?; (iii) o que é transferido?; (iv) de onde as lições são selecionadas?; e (v) quais são os diferentes graus de transferência?

O QUE MOTIVA OS DECISORES POLÍTICOS A INICIAREM UM PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS?

A motivação para iniciar um processo de transferência de políticas, de acordo com a literatura, parte de uma linha contínua da aprendizagem à imposição direta. São Bernardo do Campo teve fortes influências em nível nacional pela via regulamentar e pelos princípios e objetivos da Política Nacional de Habitação, porém, não se pode afirmar uma imposição direta.

Entretanto, as extremidades do espectro raramente são alcançadas e os processos de transferência tendem a permanecer entre os limites.

Observa-se, portanto, em nível nacional, um posicionamento quanto a priorização da regularização fundiária sucedido pela responsabilização municipal para a execução das ações nesse sentido, firmado pela via regulamentar (apresentado na identificação do exportador – nível nacional). Essa condição coloca o caso de São Bernardo do Campo em um processo de **transferência coerciva indireta** – não há uma imposição direta para implementar um programa de regularização fundiária, mas há uma **indução top-down** para resolução desta problemática. No entanto, não é possível afirmar que ao contrário, o programa não teria sido elaborado, até porque, além de uma indução “hierárquica”, o tema regularização fundiária já se tornava aceito no âmbito de um processo de difusão ocorrendo em paralelo. Com isso, deve-se destacar ainda uma sensibilização dos decisores locais (via aceitação social) pela questão da irregularidade fundiária e suas implicações à população dessas áreas.

Desta forma, o processo evolui de uma transferência coerciva indireta para uma **transferência voluntária** onde os decisores políticos, em um segundo momento, passam a buscar “lições” de diversos locais para a formulação do programa de regularização fundiária e estabelecer as modificações necessárias na estrutura existente para que essas lições pudessem ser aplicadas no âmbito da implementação do programa.

QUEM SÃO OS ATORES-CHAVE ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS?

Os atores envolvidos na elaboração do programa apresentam-se como **agentes de transferência** com intensa atividade no processo e papéis específicos e são caracterizados como protagonistas. Destacam-se os atores e suas respectivas funções:

- *Consultoria* composta pelos advogados Nelson Saule Júnior, Karina Uzzo e Guadalupe Abib de Almeida com a função de orientar o GT de elaboração do programa, e trazer novas ideias e boas práticas existentes em outros lugares.
- *Grupo de Trabalho - GT de elaboração do programa* composto por representantes da Secretaria de Habitação, Gestão Ambiental, Finanças e Planejamento Urbano e tinha por objetivo trazer a “visão” interdisciplinar para o programa.
- *Grupo de Trabalho do PLHIS – GT PLHIS* composto por representantes da Secretaria de Habitação, Planejamento Urbano, Gestão Ambiental, Orçamento e Planejamento Participativo, Assuntos Jurídicos e Cidadania, Serviços Urbanos e Finanças. Este GT

participa na definição da meta física e financeira dos programas da Política Habitacional do município, incluindo o programa de regularização.

- *Fóruns Deliberativos do PLHIS* composto pelo Concelho da Cidade e do Meio Ambiente – Concidade e pelo Concelho do Orçamento Participativo contendo representantes do poder público e sociedade civil com a função de aprovação final do programa.

A literatura de transferência de políticas classifica a ação dos atores em **transferência suave** e **transferência rígida**. É possível identificar que a Consultoria, o Concidade e o Conselho do Orçamento Participativo representam o modo suave de transferência por terem autoridade e competência para legitimar certas políticas. A consultoria, por sua vez, é representada por membros ativos do Instituto Polis, esta importante organização não-governamental atuante também como um *grupo de reflexão (think tank)* em uma vasta gama de questões políticas em nível nacional. Quanto aos conselhos, apesar de ter uma componente do poder público é composto também pela sociedade civil o que lhe confere um caráter interessante e muito valorizado no âmbito das políticas urbanas – a *participação pública*. Os demais atores, representados pelas secretarias, isto é, os funcionários públicos são enquadrados na transferência rígida por estarem mais inseridos na transferência de práticas e instrumentos normativos (adequação com a legislação vigente, com as especificidades do município e métodos de trabalho).

O QUE É TRANSFERIDO? DE ONDE AS LIÇÕES SÃO SELECIONADAS? QUAIS SÃO OS DIFERENTES GRAUS DE TRANSFERÊNCIA?

Essas três perguntas serão tratadas em conjunto devido sua complementaridade. O **produto transferido** é um *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*. No entanto, o programa não é resultado de uma cópia da jurisdição A para a jurisdição B. Se assim fosse, era possível identificar no rastreamento do processo a jurisdição de origem, porém, não o foi, tendo em vista o programa ser uma **combinação** de várias “partes”.

A literatura de aprendizagem apresenta um mecanismo em que o conhecimento é gerado e difundido entre os agentes denominado de replicação conceitual. A **replicação conceitual** trata-se de pedaços de conhecimento, ideias e informações que se deslocam de um agente ao outro durante as interações. Esse deslocamento, por sua vez, aumenta em cada ator envolvido a variedade de “conceitos conhecidos” criando mutações dos conceitos existentes. Nessa vertente, a literatura de mobilidade das políticas urbanas reconhece a circulação de

ideias, técnicas e práticas de A para B mas também de C para D, o que implica estabelecimento de conexões entre atores e locais na formulação de políticas. Com isso, se entende que os diversos agentes de transferência durante as reuniões dos Grupos de Trabalho contribuíram com os seus “pedaços de conhecimentos” adquiridos ao longo de suas experiências. Esse conhecimento é colocado em debate no âmbito das discussões e aprovações e ajustado, a fim de obter um consenso e resultar em um produto final – o programa de regularização fundiária propriamente dito.

Desta forma e pensando na transferência de políticas abrangendo elementos da aprendizagem e da mobilidade das políticas urbanas compreende-se um processo interessante de formulação do programa – não representado por uma transferência única mas sucessivas transferências que foram aplicadas e adaptadas até o produto final. Este ponto confirma a afirmação da literatura da mobilidade – as políticas raramente *viajam* em pacotes fechados, mas como **políticas em transformação**.

5.2.4 IMPLEMENTAÇÃO NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA

Na implementação no importador nota-se uma descrição detalhada dos atores e suas funções na execução do programa de regularização fundiária. O objetivo desta fase é compreender as relações existentes e como essas interações afetam o produto em si e o propósito para o qual é criado – regularização fundiária de assentamentos de interesse social. A implementação tem importância dentro do contexto da transferência de políticas porque, no caso de não execução do programa, o processo de transferência é definido como incompleto. Portanto, a implementação é caracterizada pela literatura de transferência de políticas, como uma fase essencial.

Esta fase se diferencia das demais por três pontos: (i) não apresenta uma data de término porque é contínua, porém, sua continuidade se dá por meio da fase seguinte – resultados na jurisdição importadora; (ii) mantém uma relação de troca com a fase de identificação do exportador – nível local; e (iii) utiliza técnicas diferenciadas para obtenção das informações necessárias (esquema e tabela).

Primeiramente, a opção de não definir uma data se justifica, pelo fato de não tratar-se de uma fase onde se destacam situações e eventos como as demais. A análise desta fase apresenta o “momento inicial da implementação” centrando-se nas relações entre os atores por entender a importância dos agentes dentro de um processo de transferência de políticas. E,

considerando que o programa continua em implementação e já se obtêm resultados, torna-se viáveis as demais informações estarem em uma fase seguinte.

O segundo ponto apresenta um **processo de aprendizagem** inserido na implementação, mas que teve desdobramentos para a fase do exportador em nível local, isto é, para produto em si. Durante a fase inicial de implementação do programa de regularização suscita-se a necessidade de fazer algumas melhorias. Esses ajustes são resultados do trabalho diário dos executores e alteram o programa definido com a inclusão de dois novos produtos (produto 19 e 20). Não se caracterizam como mudanças de grande porte, mas são significativas para garantir o pleno funcionamento e os posteriores resultados esperados. Essa situação mostra que, mesmo que o produto transferido tenha sido adaptado as condições locais durante sua elaboração, é natural, que no âmbito da execução surjam novas alterações devido sobressair diferenças que somente se destacam no ambiente de implementação.

Por fim, o último ponto expressa a utilização de outras técnicas para compreender a relação dos atores e os níveis de atuação. Basicamente, observa-se nessa fase, que o processo de regularização fundiária é composto por muitas etapas, intercalando diversos atores (nove atores) em níveis de atuação diferentes (municipal e estadual). Essa alteração de escalas, da competência municipal para a estadual, gera um aumento significativo no prazo da regularização fundiária de cada área. Com isso, essa situação confronta-se com a análise destacada na identificação do exportador em nível nacional quanto a aceitação tema “regularização fundiária” pelas demais esferas do governo.

É certo, que um município que inicie um programa de regularização fundiária, apesar de ter a responsabilização conforme já citado, tem também a sensibilização e opta em desenvolver medidas de enfrentamento desta problemática. Ocorre, no entanto, que apesar do avanço legal em nível nacional, os municípios deparam-se com um processo de mudança de paradigmas dos operadores do Direito (juízes, promotores, advogados, defensores públicos, registradores, etc). Essa mudança de paradigmas é necessária para que os marcos legais sejam aplicados pelos operadores, e assim cumpram a legislação para que os direitos inerentes sejam alcançados. É claro que a regularização fundiária é apenas um dos pontos nesse processo, tendo em vista que trata-se de mudanças em relação a política urbana brasileira.

Entretanto, mesmo enquadrada em um processo maior, essa fase de aceitação e aplicação dos novos instrumentos pelas outras escalas e entidades do governo, afetam diretamente os municípios responsáveis pela execução. No exemplo citado – Vila 13 de Maio, nota-se um longo período da regularização fora da competência municipal, isto é, de responsabilidade de

cartórios e outros órgãos estaduais. Esse caso exemplifica a situação que tem sido exposta. Para a regularização fundiária da Vila 13 de Maio, quanto ao terreno, foi necessário utilizar um novo instrumento (dentre outras ferramentas) denominado “abertura de matrícula sem apuração de remanescente” previsto na recente lei específica de regularização fundiária, esta ainda em fase de legitimação.

Ressalta-se, no entanto, que os municípios tem ciência desse período de legitimação que a nova ordem jurídica-urbanística tem sofrido. São Bernardo do Campo, não somente reconhece essa situação como também desenvolve algumas medidas para minimizar os impactos – principalmente no tempo do processo de regularização. Uma das medidas é firmar diversas parcerias e compromisso com as outras entidades e esferas de governo, neste caso Órgão da APRM-B, Cartórios, Governo do Estado, etc para pactuar acordos que agilizem o processo e auxiliem no âmbito da legitimação necessária para aplicação de novos instrumentos. E, apesar de citar apenas um exemplo, essas parcerias tem avançado com bons resultados e outros instrumentos tem sido aplicados como a demarcação urbanísticas, legitimação de posse, etc.

5.2.5 RESULTADOS NA JURISDIÇÃO IMPORTADORA

Nos resultados no importador, apresentam-se as ações de complemento e apoio ao programa, as inovações, e os resultados em termos de números e desdobramentos para o espaço urbano. Nesta fase é possível destacar dois aspectos importantes. O primeiro são as inovações que o processo de elaboração do *Programa de Regularização Fundiária* rende ao município de São Bernardo do Campo, que se caracterizam por diversas inovações no campo da participação pública, das parcerias, da aplicação de novos instrumentos, etc. Isto se relaciona com a literatura de transferência de políticas que afirma, que uma das aplicações da transferência é para **orientar e estimular inovações políticas** como neste caso.

O segundo aspecto centra-se nos resultados. Quando trata-se de políticas urbanas, os resultados não podem ser enquadrados apenas em números – o que está em causa não é somente a quantidade de habitações produzidas, ruas, equipamentos públicos, etc, mas também a repercussão dessas ações para o território, e consequentemente na produção das cidades. Portanto, para este ponto duas considerações são essenciais: (i) o resultado em números é mais rápido de visualizar em relação ao resultado para o território que está sujeito a dimensão temporal; e (ii) a formação e transformação das políticas urbanas são processos (socialmente) construídos, e intensamente locais e territoriais.

A literatura mais recente da transferência de políticas alerta para a necessidade de considerar nas análises a **dimensão temporal**. Neste estudo de caso, a dimensão atua sobre o *ciclo temporal* como um momento propício para mudanças (novo governo) e sobre processos de transferência que *levam tempo* para mostrar seus efeitos. A regularização fundiária por si, não é um processo rápido. São muitas atividades, aprovações, procedimentos, mas ao final do processo o resultado é claro com os “número de regularizações”. Entretanto, quanto aos resultados que tratam-se dos desdobramentos para a cidade, temos que alargar o *time frame* (período de estudo da experiência) para avaliar corretamente, compreendendo que esses resultados estão em fase de consolidação.

A segunda consideração relaciona-se com o suposto caminho de convergência ocasionado pela transferência de políticas. É reconhecido um aumento de similaridade em nível nacional do tema “regularização fundiária”, porém, ao se analisar os pormenores da transferência, isto é, os processos de adaptação do objeto ao local, observam-se os tais “*processos (socialmente) construídos, intensamente locais e territoriais*”. A formulação programa de regularização fundiária, apesar de tratar-se de um exemplo de transferência de políticas apresenta características que o tornaram **intensamente local**.

As etapas desenvolvidas expressam uma mescla interessante entre os objetos transferidos e o processo de adaptação. Por exemplo, as etapas de I a III tem muitas semelhanças com a “Parte II – Como regularizar?” apresentado no livro “Regularização da Terra e da Moradia” desenvolvido pelo Instituto Polis com a contribuição de diversos profissionais e, onde consta também a participação ativa dos membros da consultoria de elaboração do programa de São Bernardo do Campo. O livro apresenta um *passo a passo* de orientação aos municípios que desejam implementar um programa de regularização: (i) equipa de trabalho dedicada e exclusiva; (ii) identificar áreas irregulares; (iii) definição de critérios para escolha das áreas; (iv) integração de urbanização e regularização; (v) mecanismos participação da comunidade; e (vi) mecanismos de parcerias e cooperação técnica. Nota-se também, certa similaridade com muitas ações desenvolvidas pelo município durante sua estruturação inicial.

As etapas IV a VIII, por sua vez, resultam de legislação específica que estabelece os procedimentos e documentos para aprovação. São etapas de “obediência” à ordem regulamentar existente – leis específicas de regularização fundiária de âmbito municipal, estadual e nacional. Ressalta-se, no entanto, que as etapas IV, VI, VII, IX e X resultam de peculiaridades do município de São Bernardo do Campo. A etapa IV e VI existe em consequência da via regulamentar, mas também pela existência de um documento e um conselho específico criado para aprovações dos processos de regularização e urbanização

municipais. As etapas VII e X, por sua vez, é exclusiva para as “questões da APRM-B”, afinal, esta é uma particularidade de municípios que possuem em seus territórios áreas de proteção aos mananciais e que necessitam de procedimentos específicos. E, finalmente, a etapa IX pressupõe a implementação da política de subsídio.

Com isso, percebe-se, que apesar da formulação do produto está sob uma influência de agentes de transferência nacionais e locais é inevitável que as adaptações tornem esse processo “socialmente” construído pelas mais diversas especificidades do território, da população, dos governantes, das ideologias etc. Em consequência, essa adaptação é encarrada pela literatura como benéfica para a transferência de políticas por contradizer aspetos que relacionam-se as políticas “falhas”. Ajustar o objeto transferido observando o contexto social, económico, político e ideológico é o caminho em direção a uma transferência de políticas de sucesso, e portanto atingindo os objetivos e metas propostos.

5.2.6 RASTREAMENTO DO PROCESSO – ESQUEMA COMPLETO

O **esquema de rastreamento do processo completo** tem a capacidade de mostrar determinadas informações que não são possíveis de identificar nos esquemas isolados. Neste caso, identificam-se três pontos que merecem destaque: (i) expõe um processo de formulação de políticas: *tridimensional e multiníveis*; (ii) desenvolve-se ao longo de “*linhas tempo*”, e (iii) possibilita estabelecer e justificar as possíveis *interligações* entre níveis.

A literatura de mobilidade das políticas urbanas entende que a formulação de políticas não encontra-se em um plano, mas enquadra-se em um formato **tridimensional**. Essa tridimensionalidade é reafirmada pela transferência de políticas por meio das abordagens **multiníveis** – macro, meso e micro. O esquema completo do caso de São Bernardo do Campo consegue pela sua estrutura mostrar esta situação devido os encaixes de níveis e pontos de ligação, mesmo que representado por meio de “linhas do tempo”.

As “**linhas do tempo**”, desenvolvidas ao longo de cada fase, como o próprio nome afirma, tem uma relação com as datas e períodos de análise. A ênfase cronológica é visualizada desde o rastreamento individual (fase a fase), porém, ao agrupá-las é possível identificar a importância da **dimensão temporal** nesta metodologia relacional. O tempo, neste caso, tem um papel fundamental de organização das situações e acontecimentos e se coloca como o *link* entre as fases.

As **interligações**, por sua vez, aparecem em algumas partes do esquema e são realizadas pelo cruzamento de datas ou eventos em comum. Nota-se no esquema completo cinco pontos

de ligações entre as fases. Existe apenas um ponto de ligação entre o exportador em nível nacional e o importador, pela proximidade das datas, mas que revela uma interessante conexão de caráter regulamentar devido a publicação de legislação específica sobre regularização fundiária – atualização municipal para incorporar novos instrumentos nacionais. No entanto, quando abordamos o exportador em nível local e importador, observam-se três pontos de ligações, que compartilham não somente as datas mas também os eventos. Neste caso, as ações que influenciam no período de caracterização e implementação no importador também atuam sobre o período do exportador.

E, por fim, os resultados no importador são interligados por um ponto de ligação pelo cruzamento de datas. Apesar de aparentar incoerente a linha do resultado estar parcialmente paralela com as fases anteriores, que a princípio são sequenciais, esta situação pretende mostrar que os resultados vão além de números e objetivos alcançados. Neste caso, diversas ações de apoio e complemento são consideradas como resultados, uma vez que agregam valor ao programa em si. Este esquema reflete a complexidade de formulação do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo*, enriquecido por sobreposições, encaixes e interligações.

5.3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: METODOLOGIA

A metodologia relacional proposta nesse trabalho e aplicada ao *Programa de Regularização de São Bernardo do Campo* mostra-se muito eficaz no estudo da transferência de políticas. Consegue, por meio de sua estrutura, abranger várias abordagens presentes na literatura devido a capacidade de coletar uma grande diversidade de informações. Essas abordagens se caracterizam como formas distintas de proceder as pesquisas teóricas e empíricas, e neste método é possível agregar algumas destas formas. A literatura de transferência de políticas reconhece cinco abordagens, das quais, duas estão inseridas na estrutura desta metodologia e as últimas três estão dissolvidas nas fases.

A **abordagem centrada no processo** e a **abordagem multinível** estão presentes na estrutura da metodologia. O esquema de rastreamento do processo associado aos níveis exportador e importador permitem que essas abordagens sejam contempladas. Com isso, obtêm-se uma análise da estrutura do processo de tomada de decisão, relações entre os agentes e os resultados da transferência. As demais abordagens, **centrada na prática**, **ideacional** e **comparativa** são analisadas no âmbito de desenvolvimento das fases que abrangem os processos de aprendizagem, os estudos das comunidades epistêmicas, grupos

de reflexão, organizações não-governamentais e seus respectivos sistemas de ideias, e os métodos qualitativos e quantitativos para fins comparativos.

Por fim, para encerrar a discussão dos resultados, identifica-se nesta metodologia algumas características interessantes que sobressaem da interligação da ampla literatura analisada e a aplicação do estudo de caso que merecem destaque:

- Mobilidade/flexibilidade do esquema de rastreamento do processo para se adaptar as várias estruturas de estudo de caso, podendo suprimir fases ou mesmo incluir para abranger outras escalas, territórios e lugares;
- Permite definir abordagens específicas ou abordagens mais amplas, incluir novos temas de análise, detalhar uma ou outra fase, de acordo com a necessidade da pesquisa em questão;
- Compatível com a utilização de outras técnicas e metodologias complementares durante o desenvolvimento das fases, de modo a complementar a análise e enriquecer o estudo;
- Permite visualizar na íntegra o processo e resultados da formulação de políticas e compreender as interligações entre as fases, bem como as influências que resultam dessas relações;
- Possibilidade de identificar atores e estruturas que restringem ou facilitam o processo para cada fase, e assim perceber como se diferenciam quanto ao tipo, escala de atuação e função.
- Introduce o conceito de transferência de políticas em uma visão mais ampla do processo de formulação de políticas incluindo na análise a produção (social) do espaço urbano e a transformação dos territórios.
- Insere no estudo da transferência de políticas a ideia de que as políticas se transformam durante o movimento e transformam os “novos” locais em que são inseridas.

6

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. CONCLUSÕES

Em um cenário de mudanças constantes, definido pela nova política urbana, que emerge meios alternativos de *fazer e estudar as políticas*. Desta forma, surge a *transferência de políticas* que, por um lado, se torna uma escolha racional dos decisores políticos nesse ambiente complexo e incerto sem ter a necessidade de “reinventar a roda” e, por outro, se coloca como a base de análise para explicar e classificar a multiplicidade de processos e dinâmicas que ocorrem nos diversos contextos políticos. A transferência de políticas, portanto, ao longo de duas décadas de amadurecimento, tem sido aplicada em diferentes abordagens para o desenvolvimento de teorias, introdução de pesquisas empíricas e para orientar e estimular a inovação política.

Entretanto, a análise da vasta literatura da transferência de políticas no âmbito desta pesquisa, mostra algumas *insuficiências* que o estudo contém, que limita de certa forma a aplicação do conceito, seja pela pouca atenção a certos elementos seja pela atenção excessiva em detrimento a outros, comprometendo a análise dos processos e práticas envolvidas. Sucintamente são cinco as insuficiências abordadas no Capítulo 2 (ponto 2.4):

- i. Pouca atenção ao equilíbrio entre a descrição dos agentes de transferência e a análise dos processos e práticas envolvidos;
- ii. Tendência a concentrar-se na escala nacional;
- iii. Noção tradicional do conceito “transferência de políticas”;
- iv. Ausência de uma discussão sobre a relação entre o processo e o resultado da transferência;
- v. Enfoque na agência em detrimento da estrutura.

Em contrapartida, a literatura também expõe três *futuros possíveis* para o conceito: (i) continuar a evolução como conceito incluindo outras perspectivas teóricas e empíricas; (ii) sofrer maior assimilação e (iii) entrar em decadência conceitual.

Este trabalho assume primeiramente, que o futuro da transferência de políticas encontra-se nos pontos I e II, ou seja, o conceito irá continuar sua evolução, incluindo outras perspectivas teóricas e empíricas, e assim, sofrer maior assimilação. E segundo, que ampliar o espectro para outras perspectivas é um caminho coerente para sanar as insuficiências identificadas na literatura.

Para tanto, ao esmiuçar os temas *aprendizagem*, *difusão de políticas*, *convergência de políticas* e *mobilidade das políticas urbanas* identificam-se as perspectivas teóricas e empíricas necessárias para esta pesquisa, uma vez que compartilham com a transferência de políticas do mesmo contexto de mudanças e das questões de políticas, anteriormente apresentadas. Apesar da individualidade de cada tema, percebe-se uma *relação de complementaridade* que permite tecer associações entre os outros temas e as insuficiências. Desta forma, obtêm-se a contribuição de cada tema como segue:

- *Aprendizagem e Convergência de Políticas* em relação a *Insuficiência IV* ao introduzirem nas pesquisas a análise dos resultados, das políticas “falhas” e das forças de divergência;
- *Difusão de Políticas* em relação a *Insuficiência V* identificando os elementos estruturais que facilitam ou restringem as ações dos agentes de transferência;
- *Mobilidade das Políticas Urbanas* em relação a *Insuficiência I, II e III* ampliando a visão da transferência de políticas para a produção dos espaços urbanos e para a transformação das políticas durante a circulação por diferentes escalas e territórios.

A relação de complementaridade, por sua vez, se materializa através de uma *proposta metodológica* pautada em uma *perspetiva relacional* desenvolvida no âmbito desta pesquisa que contém aspetos teóricos e metodológicos da transferência de políticas, da aprendizagem, da difusão de políticas, da convergência de políticas e da mobilidade das políticas urbanas. A proposta por meio de três etapas e quatro fases aborda na integridade as insuficiências do estudo da transferência de políticas. E, a aplicação da proposta metodológica ao estudo de caso – *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* mostra, de forma bem-sucedida e eficiente, a qualidade da metodologia.

Sendo assim, esta pesquisa contribui com uma proposta metodológica que *agrega valor* à investigação da transferência de políticas através de alguns pontos importantes. Primeiro, tem

a capacidade de sanar as insuficiências identificadas na literatura por incorporar os outros temas na análise. Segundo, se coloca como uma metodologia diferenciada em relação as opções disponíveis nos estudos devido sua composição pautar-se em diversos aspetos metodológicos. Terceiro, caracteriza-se como um método mais abrangente, expondo uma grande quantidade de informações sobre o processo de transferência. E, quarto, apresenta grande flexibilidade para agregar outros métodos, técnicas e conceitos, a fim de valorizar o estudo e obter novos elementos de análise.

Conclui-se, portanto, que a proposta metodológica desenvolvida no âmbito deste trabalho é eficiente, não somente para sanar as insuficiências dos estudos da transferência de políticas, mas também para ampliar os horizontes de investigação do conceito para fora dos contornos definidos até então pela literatura.

6.2. RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho traz consigo algumas percepções relevantes sobre a política urbana contemporânea. Atualmente formular políticas pressupõe considerar inúmeros contextos e em constante mudança que obrigam soluções rápidas e descomplicadas. Neste cenário, os decisores políticos optam por adotarem as mais diversas “receitas prontas” de políticas previamente testadas para equilibrarem as incertezas inerentes ao processo de formulação de políticas. Com isso, se obtêm cidades produzidas por sucessivos processos de transferências de políticas. Apesar de relatar nesta pesquisa a elaboração do programa de regularização fundiária, o rastreamento do processo mostra que São Bernardo do Campo adere também outras soluções pré-testadas como o Orçamento Participativo e SIHISB. São Bernardo do Campo não é um caso isolado, pelo contrário, representa uma prática cada vez mais comum no contexto da política urbana. Por esta razão que as investigações devem evoluir para, por um lado, minimizar as políticas “falhas” dentro desses processos e por outro, potenciar os resultados.

Para minimizar as políticas “falhas”, primeiramente, requer atenção à jurisdição exportadora e importadora quanto ao funcionamento (previsto e real), similaridade das características estruturais (contexto económico, social e político, recursos, tempo, etc) e relação entre os problemas, objetivos e metas. Segundo, é necessário avaliar as modificações e adaptações necessárias para o pleno funcionamento no novo local. Estes dois pontos condicionam os resultados esperados. A título de exemplo, a análise do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* mostra alguns elementos imprescindíveis para garantir a eficácia do programa em caso de transferência. São identificados nove aspetos (Figura 6.1):

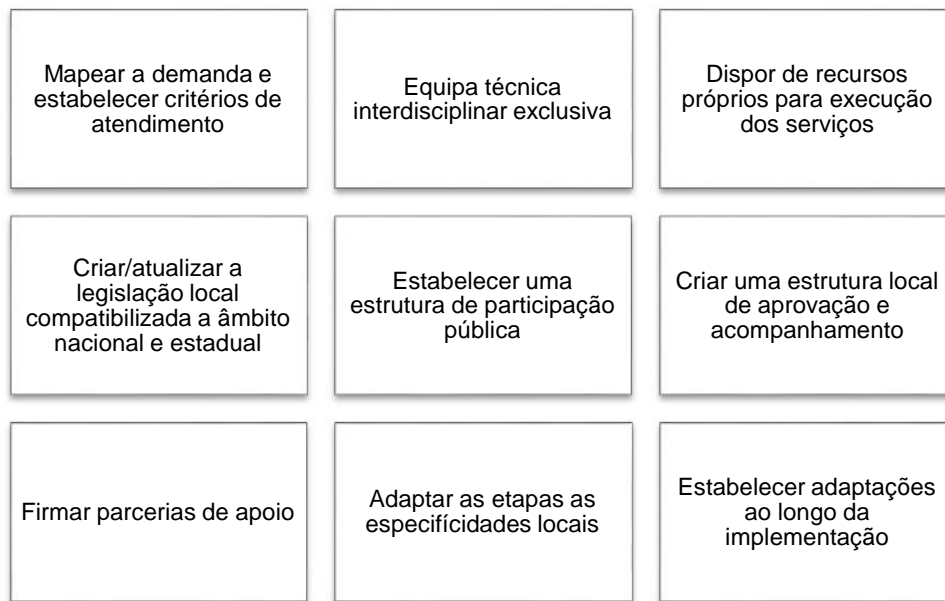


Figura 6.1 - Características do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* (elaborado pelo autor).

É certo que todos esses aspetos interferem na transferência do programa, porém, uns são mais relevantes que outros, sendo assim, possuem diferentes implicações. Por exemplo, o programa não poderia ser implementado em um local em que a número de assentamentos irregulares é desconhecido ou incerto, uma vez que impossibilita tecer uma relação entre o problema, objetivo e meta. O mesmo ocorre com a falta de recursos financeiros que inviabiliza a execução das etapas (contratação dos produtos e serviços), legislação desatualizada que impede a utilização dos inúmeros instrumentos legais disponíveis e a falta de ajustes nas etapas para conterem os aspetos importantes ao novo local.

Com menor rigor, porém, igualmente importante, a participação pública se caracteriza como uma peculiaridade deste programa. O programa de regularização fundiária foi estruturado prevendo uma vertente participativa, desde as fases de elaboração, bem como as etapas de trabalho junto a comunidade beneficiária. Esta estrutura é “herdada” de um plano de governo estabelecido com essa premissa. Portanto, a transferência deste programa requer atenção a este ponto, uma vez que a jurisdição importadora deve considerar também a necessidade de desenvolver, em paralelo, uma cultura de participação. Por outro lado, a existência de uma equipa exclusiva, firmar parcerias e estruturar a aprovação local são medidas que agilizam os atividades, os processos de aprovação e potencializam os resultados finais do programa, principalmente quanto aos números de regularização. E por fim, desenvolver adaptações no

âmbito da implementação permite processos de aprendizagem e aperfeiçoamento do programa.

Esta breve análise das características do *Programa de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo* intenciona apresentar que a formulação de políticas urbanas neste contexto de transferência de conhecimento (o que inclui a circulação de todos os tipos de programas, práticas, ideologias, projetos, etc) deve tirar partido de estudos deste teor para estabelecer princípios básicos para a transferência de políticas e minimizar as políticas “falhas” associadas aos processos de transferência.

Outra ressalva é a necessidade de compreender o processo de formulação de políticas na ótica de transferência de A para B, mas também C para D, etc. A prática da política urbana contemporânea é uma mescla de inúmeros processos simples e complexos que associados conformam o cenário político atual. Sendo assim, é de extrema importância que as análises sejam realizadas nesta ótica – aberta para a multiplicidade de processos, práticas, atores, escalas e políticas. Observa-se que, mesmo na análise de um objeto em específico, sobressaem diversos outros processos em paralelo, interligados em determinados momentos e separados em outros, influenciando sua composição ainda que pontualmente. Aplicar essa visão aos estudos permite uma avaliação mais consistente e completa desses processos e práticas e dos desdobramentos para o território.

Entretanto, a pesquisa desenvolvida no âmbito deste trabalho aponta apenas alguns caminhos diferenciados de análise. O conceito *transferência de políticas*, ainda que apresente um longo histórico de estudos, encontra-se em uma fase de ressurgimento que possibilita novas considerações. Existe ainda muito a explorar na literatura de transferência de políticas e dos outros temas para enriquecer os estudos teóricos e empíricos, principalmente, quanto as insuficiências. Identificar outras insuficiências se torna um meio de buscar a evolução do conceito e sua assimilação por meio de novos métodos, técnicas e teorias.

Por outro lado, a *proposta metodológica* desenvolvida e aplicada neste estudo se caracteriza como um “ensaio” diferenciado para abordagem da transferência de políticas em uma perspectiva relacional. Recomenda-se, portanto, a aplicação da proposta metodológica em outros contextos para verificar seu potencial, bem como as deficiências e melhorias necessárias para melhor aproveitamento. A aplicação em outros estudos de caso é uma forma de testar o alcance da flexibilidade da metodologia e sua capacidade de adaptação. E por resultar de uma composição de elementos, seria interessante agregar novos aspetos decorrentes também de outras revisões da literatura.

Por fim, espera-se que este trabalho contribua para o aprofundamento das investigações da transferência de políticas por meio de uma visão diferenciada que induza a outras práticas de estudo. Que seja ainda, um caminho para a evolução e assimilação do conceito, ampliando o espectro para outras perspectivas teóricas e empíricas, valorizando o histórico conquistado pelo conceito até então. E, que seja uma ferramenta útil para as análises dos processos de formulação de políticas no âmbito da política urbana contemporânea.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL, et al. (2013) - Sihisb: Sistema de Informação para Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo: uma Experiência de Customização do Habisp. 1ª edição. São Bernardo do Campo, SP: ISBN 978-85-66844-01-6.

BASSUL, José Roberto (2001) - O Estatuto da Cidade. Vitruvius. São Paulo: ISSN 1982-9922. 01:012.02.

BENNETT, Andrew (2010) - Process Tracing and Causal Inference. In Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards. [S.l.]: Rowman & Littlefield Publishers. ISBN 1442203455.

BENNETT, Colin J. (1991) - How states utilize foreign evidence. Journal of Public Policy [s.l.]. 11:01. 31-54. ISSN 1469-7815.

BENSON, David; JORDAN, Andrew (2011) - What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. Political Studies Review [Em linha]. 9:3. 366-378. [Consult. 19 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000293794900007>. ISSN 1478-9299.

BORZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (2012) - From Europeanisation to Diffusion: Introduction. West European Politics [Em linha]. 35:1. 1-19. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000302485700001>. ISSN 0140-2382.

BRASIL (1979) - Lei nº 6.766 de 19 de dezembro do Congresso Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União: Seção I, nº243 (1979-12-20).

BRASIL (1988) - Constituição da República Federativa do Brasil Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL (2001) - Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257 de 10 de Julho do Congresso Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União: Seção I, nº133 (2001-07-11).

BRASIL (2009) - Lei nº 11.977 de 7 de julho do Congresso Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União: Seção I, nº128 (2009-07-08).

BRASIL (2013) - Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília: Ministério das Cidades.

BREDA-VÁZQUEZ, Isabel (2012) - O contexto das Políticas Urbanas. Acessível na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

BREDA-VÁZQUEZ, Isabel (2012) - Mudança institucional e governância urbana. Acessível na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

BREDA-VÁZQUEZ, Isabel; CONCEIÇÃO, Paulo; MÓIA, Pedro (2010) - Learning from urban policy diversity and complexity: evaluation and knowledge sharing in urban policy. Planning Theory & Practice. 11:2. 209-239. ISSN 1464-9357.

BREDA-VÁZQUEZ, Isabel; CONCEIÇÃO, Paulo; FERNANDES, Ruben (2009) - Partnership diversity and governance culture: evidence from urban regeneration policies in Portugal. Urban Studies. 46:10. 2213-2238. ISSN 0042-0980.

BREDA-VÁZQUEZ, Isabel; OLIVEIRA, Carlos (2008) - Coalition-building in Portuguese spatial planning: Is there a Southern European context? European Planning Studies. 16:6. 761-784. ISSN 0965-4313.

BREDA-VÁZQUEZ, Isabel; OLIVEIRA, Carlos (2002) - A Mobilidade e o Funcionamento dos Territórios: Elementos Para Análise e Reflexão. Porto.

BRENNER, Neil (2010) - A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. Cadernos Metrópole. [S.l.]. ISSN 1517-2422. 12:24. 535-564.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2015) - Constituição Federal - 25 anos [Em linha]. [Consult. 12 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/constituicao-federal-25-anos>>.

CLARENCE, Emma (2002) - Technocracy reinvented: the new evidence based policy movement. Public Policy and Administration [Em linha]. 17:3. 1-11. [Consult. 26 fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://ppa.sagepub.com/content/17/3/1>>. ISSN 0952-0767.

CLARKE, Nick (2012) - Urban policy mobility, anti-politics, and histories of the transnational municipal movement. Progress in Human Geography [Em linha]. 36:1. 25-43. [Consult. 7 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000299290900002>. ISSN 0309-1325.

COLLIER, David (2011) - Understanding Process Tracing. Ps-Political Science & Politics [Em linha]. 44:4. 823-830. [Consult. 31 jan. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000296265300022>. ISSN 1049-0965.

CONCELHO DA CIDADE E DO MEIO AMBIENTE (2010a) - Ata da 3ª Reunião Ordinária. São Bernardo do Campo: Concidade SBC.

CONCELHO DA CIDADE E DO MEIO AMBIENTE (2010b) - Ata da 4ª Reunião Ordinária. São Bernardo do Campo: Concidade SBC.

CONCELHO DA CIDADE E DO MEIO AMBIENTE (2011) - Ata da 10ª Reunião Ordinária. São Bernardo do Campo: Concidade SBC.

COOK, Ian R. (2008) - Mobilising urban policies: The policy transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales. Urban Studies [Em linha]. 45:4. 773-795. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://usj.sagepub.com/content/45/4/773>>. ISSN 0042-0980.

COOK, Ian R.; WARD, Kevin (2011) - Trans-urban Networks of Learning, Mega Events and Policy Tourism The Case of Manchester's Commonwealth and Olympic Games Projects. Urban Studies [Em linha]. 48:12. 2519-2535. [Consult. 13 set. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://usj.sagepub.com/content/48/12/2519>>. ISSN 0042-0980.

CRIVELLO, Silvia (2014) - Urban Policy Mobilities: The Case of Turin as a Smart City. European Planning Studies [Em linha]. 1-13. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2014.891568>>. ISSN 0965-4313.

DOLOWITZ, David; MARSH, David (1996) - Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. Political studies. [S.l.]. ISSN 1467-9248. 44:2. 343-357.

DOLOWITZ, David P. (2003) - A policy-maker's guide to policy transfer. Political Quarterly [Em linha]. 74:1. 101-108. [Consult. 19 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000180894200013>. ISSN 0032-3179.

DOLOWITZ, David P; MARSH, David (2000) - Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. Governance. [S.l.]. ISSN 1468-0491. 13:1. 5-23.

DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I. (2012a) - The neglected dimension: bringing time back into cross-national policy transfer studies. Policy Studies [Em linha]. 33:6. 567-585. [Consult. 17

out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000310737200006>. ISSN 0144-2872.

DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I. (2012b) - On The Past and Future of Policy Transfer Research: Benson and Jordan Revisited. Political Studies Review [Em linha]. 10:3. 313-324. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000307336400001>. ISSN 1478-9299.

EVANS, Mark (2009a) - New directions in the study of policy transfer. Policy Studies [Em linha]. 30:3. 237-241. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000207937300001>. ISSN 0144-2872.

EVANS, Mark (2009b) - Policy transfer in critical perspective. Policy studies [Em linha]. 30:3. 243-268. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://dx.doi.org/10.1080/01442870902863828>>. ISSN 0144-2872.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan (1999) - Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. Public Administration. [S.l.]. ISSN 1467-9299. 77:2. 361-385.

FERNANDES, Edésio (2002) - A produção sócioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In ALFONSIN, Betânia de Moraes et al (coord.) Regularização da Terra e da Moradia: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis. p. 11-26.

FERNANDES, Edésio (2006) - A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In ALFONSIN, Betânia & FERNANDES, Edésio (org.) Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute. ISBN 85-7308-808-7. p. 3-23.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme (2013) - Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais. Vitruvius. São Paulo: ISSN 1809-6298. 14:160.04.

FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA ENSINO E EXTENSÃO (2015) - Projetos [Em linha]. [Consult. 16 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: http://www.funep.org.br/quemsomos_pesquisa.php>.

GONZÁLEZ, Sara (2011) - Bilbao and Barcelona 'in motion'. How urban regeneration 'models' travel and mutate in the global flows of policy tourism. Urban Studies [Em linha]. 48:7. 1397-1418. [Consult. 2 fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://usj.sagepub.com/content/48/7/1397>>. ISSN 0042-0980.

HARRIS, Andrew; MOORE, Susan (2013) - Planning Histories and Practices of Circulating Urban Knowledge. International Journal of Urban and Regional Research [Em linha]. 37:5. 1499-1509. [Consult. 24 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000323198200001>. ISSN 0309-1317.

HEALEY, Patsy (2013) - Circuits of knowledge and techniques: the transnational flow of planning ideas and practices. International Journal of Urban and Regional Research. [S.l.]. ISSN 1468-2427. 37:5. 1510-1526.

HOLZINGER, Katharina; KNILL, Christoph (2005) - Causes and conditions of cross-national policy convergence. Journal of European public policy [Em linha]. 12:5. 775-796. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500161357>>. ISSN 1350-1763.

HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy (2008) - Third generation policy diffusion studies and the analysis of policy mixes: two steps forward and one step back? Journal of Comparative Policy Analysis [Em linha]. 10:4. 385-402. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13876980802468816>>. ISSN 1387-6988.

INSTITUTO POLIS (2012) - Relatório de Atividades 2011 São Paulo: INSTITUTO POLIS. [Consult. 25 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://polis.org.br/publicacoes/relatorio-de-atividades-2011/>>.

INSTITUTO POLIS (2015) - Institucional [Em linha]. [Consult. 15 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://polis.org.br/institucional/>>.

JAMES, Oliver; LODGE, Martin (2003) - The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. Political studies review. [S.l.]. ISSN 1478-9302. 1:2. 179-193.

JONG, Martin de; EDELENBOS, Jurian (2007) - An insider's look into policy transfer in transnational expert networks. European Planning Studies [Em linha]. 15:5. 687-706. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000246530800006>. ISSN 0965-4313.

JORNAL ABCD MAIOR (2008) - Luiz Marinho faz campanha no Montanhão. São Bernardo do Campo: ABCD Maior - MP Editora Ltda. Consult. em 08 fev. 2015. Disponível em WWW: <http://www.abcdmaior.com.br/noticia_imprimir.php?noticia=8725>.

KHIRFAN, Luna; JAFFER, Zahra (2014) - Sustainable Urbanism in Abu Dhabi: Transferring the Vancouver Model. Journal of Urban Affairs [Em linha]. 36:3. 482-502. [Consult. 10 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000339716100005>. ISSN 0735-2166.

KNILL, Christoph (2005) - Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. Journal of European Public Policy [Em linha]. 12:5. 764-774. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000230755300002>. ISSN 1350-1763.

LEE, Chang Kil; STRANG, David (2006) - The international diffusion of public-sector downsizing: Network emulation and theory-driven learning. International Organization [Em linha]. 60:4. 883-909. [Consult. 10 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000241803100004>. ISSN 0020-8183.

MARCHETTI, Karen (2010) - São Bernardo terá orçamento participativo 'experiente'. São Bernardo do Campo: ABCD Maior - MP Editora. Consult. em 11 fev. 2015. Disponível em WWW: <http://www.abcdmaior.com.br/noticia_imprimir.php?noticia=19806>.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. (2009) - Policy diffusion and policy transfer. Policy Studies [Em linha]. 30:3. 269-288. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000207937300003>. ISSN 0144-2872.

MARTIN, Deborah; MCCANN, Eugene ; PURCELL, Mark (2003) - Space, scale, governance, and representation: Contemporary geographical perspectives on urban politics and policy. Journal of Urban Affairs [Em linha]. 25:2. 113-121. [Consult. 5 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000183143500001>. ISSN 0735-2166.

MCCANN, Eugene (2011a) - Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda. Annals of the Association of American Geographers [Em linha]. 101:1. 107-130. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000286825400006>. ISSN 0004-5608.

MCCANN, Eugene (2011b) - Veritable inventions: cities, policies and assemblage. Area [Em linha]. 43:2. 143-147. [Consult. 5 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000290735000006>. ISSN 0004-0894.

MCCANN, Eugene; WARD, Kevin (2010) - Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world. Geoforum [Em linha]. 41:2. 175-184. [Consult. 29 jan. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000275811400003>. ISSN 0016-7185.

MCCANN, Eugene; WARD, Kevin (2012a) - Assembling urbanism: following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making. Environment and Planning A [Em linha]. 44:1. 42-51. [Consult. 19 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000300804100006>. ISSN 0308-518X.

MCCANN, Eugene; WARD, Kevin (2012b) - Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation. Political Studies Review [Em linha]. 10:3. 325-332. [Consult. 19 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000307336400002>. ISSN 1478-9299.

MCCANN, Eugene J. (2003) - Framing space and time in the city: urban policy and the politics of spatial and temporal scale. Journal of Urban Affairs. [S.l.]. ISSN 1467-9906. 25:2. 159-178.

MCCANN, Eugene J. (2008) - Expertise, truth, and urban policy mobilities: global circuits of knowledge in the development of Vancouver, Canada's 'four pillar' drug strategy. Environment and Planning A [Em linha]. 40:4. 885-904. [Consult. 19 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000255854800008>. ISSN 0308-518X.

MEDIATO, Luciene; FERNANDES, Nayara (2009) - Secretaria de Habitação do município fala ao RRJ sobre os principais problemas de moradia na cidade. Rudge Ramos Jornal. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo. Consult. em 10 fev. 2015. Disponível em WWW: <http://www.metodista.br/rronline/noticias/cidades/pasta-6/faltam-estudos-sobre-falta-de-moradias-em-sao-bernardo-diz-secretaria-de-habitacao>.

MEDICI, Ademir Roberto (2012) - São Bernardo do Campo 200 Anos Depois. A História da Cidade Contada pelos seus Protagonistas. 1ª edição. São Bernardo do Campo: PMSBC. ISBN 978-85-60452-03-3.

MEYER, John W. (2010) - World Society, Institutional Theories, and the Actor. Annual Review of Sociology [Em linha]. 36: 1-20. [Consult. 21 fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000281254500001>. ISSN 0360-0572.

MOORE, Susan (2013) - What's wrong with best practice? Questioning the typification of new urbanism. Urban Studies [Em linha]. 50:11. 2371-2387. [Consult. 18 mar. 2013]. Disponível em WWW: <URL: <http://usj.sagepub.com/content/early/2013/03/15/0042098013478231>>. ISSN 0042-0980.

MOSSBERGER, Karen; WOLMAN, Harold (2003) - Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenges and recommendations. Public Administration Review [Em linha]. 63:4. 428-440. [Consult. 10 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000183845400005>. ISSN 0033-3352.

OLIVEIRA, Manuel Pinto Leite Viegas Oliveira (2011) – Políticas Territoriais e Inovação Institucional: caso da Região Metropolitana do Porto. Porto: Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. Tese de Doutoramento.

PAGE, Edward C. (2000) - Future governance and the literature on policy transfer and lesson drawing. In ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer. London: 2000. p. 1-15.

PARNREITER, Christof (2011) - Commentary: Toward the Making of a Transnational Urban Policy? Journal of Planning Education and Research [Em linha]. 31:4. 416–422. [Consult. 18 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://jpe.sagepub.com/content/31/4/416>>.

PECK, Jamie (2011) - Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. Progress in Human Geography [Em linha]. 35:6. 773-797. [Consult. 21 jan. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000297422000003>. ISSN 0309-1325.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik (2010) - Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. Geoforum [Em linha]. 41:2. 169-174. [Consult. 26 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000275811400002>. ISSN 0016-7185.

PEEL, D.; LLOYD, M. G. (2005) - Development plans, lesson-drawing and model policies in Scotland. International planning studies. [S.l.]. ISSN 1356-3475. 10:3-4. 265-287.

POJANI, Dorina; STEAD, Dominic (2014) - Going Dutch? The export of sustainable land-use and transport planning concepts from the Netherlands. Urban Studies [Em linha]. 1-19. [Consult. 5 dez. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://usj.sagepub.com/content/early/2014/12/04/0042098014562326>>. ISSN 0042-0980.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Plenária do Plano Plurianual (PPA) Participativo na EMEB Teresa Delta São Bernardo do Campo: PMSBC. Consult. em 11 fev. 2015. Disponível em WWW: <<http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/materias/4918.jpg>>.

PRINCE, Russel (2010) - Policy transfer as policy assemblage: making policy for the creative industries in New Zealand. Environment and Planning A [Em linha]. 42:1. 169-186. [Consult. 20 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000275595500012>. ISSN 0308-518X.

REVISTA BRASILEIRA DE HABITAÇÃO (2013) - Em debate, o processo de Regularização Fundiária no Brasil. Revista Brasileira de Habitação. ABC Habitação & FNSH DU. ISSN 2176-5693. 5:6 (Agosto) 27-28.

ROBERTSON, Susan L. (2012) - The strange non-death of neoliberal privatisation in the world bank's education strategy 2020. Revista Brasileira de Educacao [Em linha]. 17:50. 283-493. [Consult. 22 jan. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84871456709&partnerID=40&md5=cfaefd80ba42db13d4cba64bb9148b95>>.

ROSE, Richard (1993) - Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space. [s.l.]: Cambridge Univ Press.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (2013) - Políticas públicas, arenas e atores sociais: o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a agenda pelo direito à cidade. In XIII Encontro Nacional da ANPUR. Florianópolis: 2013.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Lei Ordinária nº 5.982 de 11 de Novembro do Executivo Municipal. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: Caderno Especial, nº 1.533 (2009-11-13).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Lei nº 5.959 de 13 de Agosto do Executivo Municipal. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: nº 1.519 (2009-08-14).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Lei nº 5.944 de 24 de Março do Executivo Municipal. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: nº 1.498 (2009-03-27).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Lei nº 6.006 de 21 de Dezembro do Executivo Municipal. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: Edição Especial nº 1.539 (2009-12-23).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Decreto nº 16.962 de 31 de Agosto. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: nº 1.523 (2009-09-04).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Programa de Governo 2009/2012. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2009) - Sessão Solene de Posse do Prefeito e Vice-Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo e Vereadores da 15ª Legislatura da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo para o período de 2009 a 2012. São Bernardo do Campo: Secretaria Legislativa/Câmara Municipal.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2010) - Sumário de Dados 2010: ano base 2009. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2010) - Lei nº 6.021 de 31 de Março do Executivo Municipal. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: nº 1.553 (2010-04-01).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2011) - Lei nº 6.184 de 21 de Dezembro do Executivo Municipal. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: Caderno Especial, nº 1.649 (2011-12-23).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2011) - Lei nº 6.111 de 24 de Março do Executivo Municipal. São Bernardo do Campo: Notícias do Município: nº 1.609 (2011-03-25).

SÃO BERNARDO DO CAMPO (2012) - Plano Local de Habitação de Interesse Social. Produto Final Consolidado. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina (2009) - A trajetória da Reforma Urbana no Brasil. Ciudades para tod@s [Em linha]. 259-270. [Consult. 12 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.redbcm.com.br/Biblio.aspx>>.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2010a) - Plano de Trabalho e Metodologia. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2010b) - Oficina de Consolidação: Programa de Regularização Fundiária do Município de São Bernardo do Campo. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2010c) - Apresentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS São Bernardo do Campo. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2010d) - Programa de Regularização Fundiária do Município de São Bernardo do Campo. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2011) - Apresentação Plano Local de Habitação de Interesse Social. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2011) - Apresentação Plano Local de Habitação de Interesse Social. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2014) - Programa de Regularização Fundiária Sustentável de São Bernardo do Campo: Cidadania e Inclusão Social Urbana. In 60º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social. Brasília: 2014. [Consult. 10 jan. 2015]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.abc.habitacao.org.br/index.php/selo-de-merito-2013-apresentacao-dos-vencedores/>>.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2015a) - Planejamento Consolidado 2011-2015 do Programa de Regularização Fundiária. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO (2015b) - Planilha de controle de áreas regularizadas e em andamento. São Bernardo do Campo: PMSBC.

SILVA, Cosmo (2012) - Luiz Marinho apresenta programa de regularização fundiária aos moradores da Vila da Biquinha. São Bernardo do Campo: PMSBC. Consult. em 10 fev. 2015. Disponível em WWW: <<http://www.abcdoabc.com.br/sao-bernardo/noticia/luiz-marinho-apresenta-programa-regularizacao-fundiaria-aos-moradores-vila-biquinha-1889>>.

SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey (2007) - The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition or learning? Annual Review of Sociology [Em linha]. 33: 449-472. ISSN 0360-0572.

SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC (2009) - Marinho faz lançamento do Plano Plurianual Participativo [Em linha]. [Consult. 10 fev. 2015]. Disponível em WWW: <URL: http://www.abcdmaior.com.br/noticia_imprimir.php?noticia=19806>.

SIQUEIRA, Luciano (2008) - A Reforma Urbana. Princípios: teoria, política e informação. São Paulo: ISSN 1415788-8. 94:(fev-mar) 19-23.

SQUIRES, Graham; LORD, Alexander Duncan (2012) - The transfer of Tax Increment Financing (TIF) as an urban policy for spatially targeted economic development. Land Use Policy [Em linha]. 29:4. 817-826. [Consult. 10 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000302766200011>. ISSN 0264-8377.

STEAD, Dominic (2013) - Convergence, divergence, or constancy of spatial planning? Connecting theoretical concepts with empirical evidence from Europe. Journal of Planning Literature [Em linha]. 28:1. 19-31. [Consult. 22 fev. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://jpl.sagepub.com/content/28/1/19>>. ISSN 0885-4122.

STONE, Diane (1999) - Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. Politics. [S.l.]. ISSN 1467-9256. 19:1. 51-59.

STONE, Diane (2001a) - Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. [S.l.]. 69:01.

STONE, Diane (2001b) - Think tanks, global lesson-drawing and networking social policy ideas. Global Social Policy [Em linha]. 1:3. 338-360. [Consult. 18 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://gsp.sagepub.com/content/1/3/338>>. ISSN 1468-0181.

STONE, Diane (2004) - Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. Journal of European Public Policy [Em linha]. 11:3. 545-566. [Consult. 12 ago. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000222470200008>. ISSN 1350-1763.

STONE, Diane (2012) - Transfer and translation of policy. Policy Studies [Em linha]. 33:6. 483-499. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000310737200002>. ISSN 0144-2872.

TEMENOS, Cristina; MCCANN, Eugene (2013) - Geographies of policy mobilities. Geography Compass. [S.l.]. ISSN 1749-8198. 7:5. 344-357.

VETTORETTO, Luciano (2009) - A Preliminary Critique of the Best and Good Practices Approach in European Spatial Planning and Policy-making. European Planning Studies [Em linha]. 17:7. 1067-1083. [Consult. 17 out. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <Go to ISI>://WOS:000266623900007>. ISSN 0965-4313.

WESTNEY, Eleanor (1987) - Imitation and innovation: The transfer of western organizational patterns to Meiji Japan. [S.l.]: Harvard University Press.

WOLMAN, Harold (1992) - Understanding cross national policy transfers: the case of Britain and the US. Governance. [S.l.]. ISSN 1468-0491. 5:1. 27-45.

WOLMAN, Harold; PAGE, Ed (2002) - Policy transfer among local governments: An information–theory approach. Governance. [S.l.]. ISSN 0952-1895. 15:4. 477-501.

ANEXO I – ENTREVISTA A

i. DESCRIÇÃO

Esta entrevista foi realizada no dia **14/03/2015** com a **Diretora do Departamento de Assuntos Fundiários** da Prefeitura de São Bernardo do Campo – advogada Gisele Gonçalves Dias. Caracteriza-se como uma entrevista estruturada aberta, realizada *via Skype* com duração aproximada de 38 minutos. O objetivo consistiu na aquisição de informações pormenorizadas para desenvolvimento da fase *identificação do exportador em nível local*.

ii. GUIÃO DA ENTREVISTA A

Produto Inicial

1. A proposta inicial do Programa de Regularização Fundiária do município foi elaborada pela consultoria Instituto Polis. Foi entregue ao Instituto diretrizes iniciais ou algum documento norteador?
2. A consultoria ficou responsável por todo o documento ou somente pelas etapas? Ou houve alguma outra divisão de tarefas?
3. É provável que neste período inicial tenha havido reuniões de discussão do programa entre a consultoria e SEHAB. Quem respondia pela SEHAB?
4. Cite algumas alterações que a SEHAB tenha solicitado nestas reuniões?
5. Em que mês aproximadamente foi concluída as negociações quanto ao trabalho da consultoria?

Produto Preliminar

6. As negociações com a consultoria resultaram em um programa que foi licitado em dez/2010. O Programa licitado continha nove etapas descritas detalhadamente, três critérios de priorização dos assentamentos e as ZEIS que o programa iria atender. Entretanto, houveram dois pontos de modificação futuras: por meio dos Fóruns do PLHIS e acréscimo de etapa e produtos. Correto?
7. Quantos Fóruns do PLHIS existiram efetivamente?
8. Lembra-se de alguns pontos deliberados quanto ao programa?

9. Qual o momento em que aparece a etapa 10 e o produto 19 e 20 que não estavam previstos inicialmente? Porquê?
10. Existe mais algum ponto em que o programa tenha sido adaptado?

Produto final

11. É fato que as deliberações do PLHIS causaram alterações na proposta do Programa (exceto nas etapas). Pode-se considerar que a versão atual do programa se encontra descrita no PLHIS, uma vez que o Plano incorporou as deliberações estabelecidas em reunião?
12. Existe algum outro documento final para o programa?